

IL COMUNE

STUDI

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO

DELL'AVVOCATO

GIUSEPPE FELIO BALLERINI



Torino - Marzo - 1872



PROVINCIA DI TORINO
BIBLIOTECA

Legato Anselmi

OA. - b

401

IL COMUNE

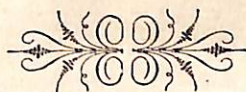
STUDI

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO

DELL'AVVOCATO

GIUSEPPE VELLO BALLERINI



Torino - Marzo - 1872



Torino, 1872 — Tipografia del Giornale IL CONTE CAVOUR
Via Alfieri, N. 3.

A
LUIGI BALLERINI
CHE DA NOVE LUSTRI
IL GELOSO UFFICIO
DI SEGRETARIO COMUNALE
OPEROSAMENTE SOSTIENE
A ME INSEGNANDO
QUANTO MEGLIO GIOVI
AGLI INTERESSI DEL COMUNE E DELLA PATRIA
QUESTI MIEI STUDI
CON FILIALE AFFETTO
RICONOSCENTE CONSACRO

IL COMUNE

Il Comune è il primo oggetto che, dopo Dio e la famiglia, l'uomo impara ad amare.

Nel Comune si indovina la Patria e si apprende il culto delle cittadine virtù, che destano nel cuore umano i nobili sensi di abnegazione e di sacrificio.

Può ben l'uomo avventuroso attraversare l'Oceano, bearsi della contemplazione di popolate e ricche metropoli, occupare alti uffici e conseguire grandi onori di vasto e glorioso Stato, ma egli rivedrà pur sempre con soave compiacenza l'umile casetta, ove, nascendo, apprese ad amare la famiglia, e il campanile del villaggio, che in lui suscitò il primo sentimento di Patria, schiudendo la sua mente alle prime idee di comunanza sociale.

E questa comunanza sociale insegnò a sua volta all'uomo, come egli vivendo in comunione e promuovendo il bene dell'universalità de' cittadini, con momentaneo sacrificio d'un suo particolare interesse, abbia definitivamente giovato a sé e agli altri.

Questa consolante verità confermava un illustre Piemontese quando scriveva che, *nel luogo ove sei nato, o risiedi, dove hai casa, famiglia, parenti, amici, poderi, traffico, industria,*

chientele, cariche, riputazione, il bene comune si confonde col tuo, e promuovendolo, te ne vantaggi. Se il tuo Comune prospera ed arricchisce, anche tu puoi parteciparne ed essere dovizioso (1).

Per ciò si spiega come degnissimi uomini, intesi ai più gravi uffici di Stato, non isdegnino recarsi nelle umili terre paesane per ivi partecipare agli atti di pubblica amministrazione, e adoperarsi col massimo impegno perchè le condizioni delle finanze comunali sieno prospere.

E questo fatto si spiega da sè, perchè è troppo naturale. L'amore che stringe i cittadini agli interessi comunali è vivissimo; nè si può nè si deve disconoscere: esso d'altronde è scala all'interesse nazionale, che è il complesso di tutti gli interessi municipali rivolti ad un solo scopo, la prosperità della Patria.

Il Comune, per dirla con un chiaro pubblicista di cose amministrative, è la società politica primitiva e spontanea, per mezzo di cui si compisce e si genera la Nazione, è il concetto sociale espresso nella forma più sensibile, la quale collegata strettamente colle quotidiane contingenze della vita, ammaestra l'uomo nelle ragioni sociali (2).

È il Comune, come la famiglia, un irradimento dell'amore che ciascun individuo nutre per sè! È questa forza prepotente, è questa molla irresistibile, è desiderio di benessere da cui ogni individuo è animato ed eccitato ad agire, è l'amor proprio, in una parola, che, dopo aver formato la famiglia, estendendo i suoi raggi, ha creato la Tribù, il Patriarcato, il Comune, facendo sorgere un legame di reciproco affetto tra gli individui, tra le famiglie, che da una medesima terra ricevono alimento o condividono le memorie che alla terra medesima stanno collegate. A ragione esclama Royer Collard, « *la commune est comme la famille avant l'État: la loi politique la trouve, et ne la crée pas*; ed il Macarel

(1) V. GIOBERTI, *Rin. civ.*, vol. I, pag. 195.

(2) G. E. GARELLI — Il diritto costituzionale italiano, lez. XXII, pag. 168. — B. CONSTANT. *Cours de Polit. Constit.*

aggiunge che il Comune è *une individualité qui a sa source dans la nature elle-même*; ed il Tocqueville lo addita come *le foyer dans lequel viennent se réunir les intérêts et les affections des hommes*.

E in Italia poi, più che altrove, si giustifica il forte, il tenace affetto agli interessi municipali, ove tradizioni, storia, gloria e sventure, grandezze e miserie, insieme cooperano a magnificare il Comune che si mantenne integro, risoluto, caldo di amor patrio e di libertà, in mezzo a tutte le vicissitudini e alle dominazioni straniere!

Non è qui il luogo di indagare l'origine dei Comuni in Italia e fuori, origine che si confonde colla notte dei tempi (1); d'altronde è facile lo immaginarsi come per savia ed ammirabile legge della natura, essendo l'uomo spinto a unirsi in società co'suoi simili, alcune famiglie, strette dalla necessità di difendersi in comune, siensi raccolte intorno ad una Chiesa o al simulacro di una deità qualunque, per fabbricare alcune capanne, ponendo per tal modo le basi della prima associazione (2).

Tali primitivi consorzi dovevano necessariamente mostrarsi assai gelosi della loro autonomia, chè, gli uomini associandosi, di tutto faranno un poco sacrificio per convivere insieme, tranne della loro libertà, onde che si spiega il sentimento vivissimo, indomabile, della indipendenza personale e locale.

Roma, che pure avrebbe voluto accentrare politicamente tutte le popolazioni soggiogate dalle sue legioni vittrici, dimostrò un certo rispetto alle autonomie locali da non lasciare di regola, nei Paesi assoggettati, neppure un proprio rappresentante che provvedesse alla tutela degli interessi del Governo centrale.

Ed è tanto vero, che Roma, fino a un certo punto, rispettava le libertà locali, che per assicurare le sue conquiste,

(1) EMILIANI GIUDICI — Storia dei Comuni Italiani — CARMIGNANI — Teoria delle leggi della sicurezza sociale — C. BALBO, opuscoli per servire alla storia delle Città e dei Comuni d'Italia.

(2) PAGNONCELLI, dell'antichissima origine dei Municipi italiani. RAYNOUARD, Histoire du droit Municipal en France.

per tutelare la sua sicurezza e il predominio della Metropoli, avea imaginato un doppio ordine di provvedimenti: preventivi e repressivi.

Roma preveniva il pericolo di vedersi sfuggire le popolazioni, vinte col valor di suoi prodi o guadagnate col fascino e colla maestà del suo gran nome, coll'offrir loro privilegi, variabili a seconda del merito delle medesime, privilegi che, mentre erano stimolo a bene operare, dividevano gli animi col creare un'opposizione d'interessi tra Municipio e Municipio, e ne rendevano più difficile l'alleanza, a danno della Metropoli. Roma preveniva lo stesso pericolo col disciogliere ogni legame che unisse i Municipi fra loro, e col rendere così il loro isolamento sorgente della loro fiacchezza: e infine si asteneva dall'introdurre i suoi rappresentanti nelle amministrazioni locali, ma li poneva soltanto al loro fianco. Se poi i mezzi preventivi riuscivano insufficienti, essa faceva ricorso a misure repressive, e così alla riduzione di Municipi in Prefetture, alla privazione di tutte le libertà col rendere un Municipio non altro che un suddito, schiavo della volontà di Roma: coi quali provvedimenti sottoponevansi le popolazioni rurali ad una dipendenza e più diretta dal potere centrale. Ma a questo estremo Roma non ricorreva che rare volte, non mirando di serbare a sè che i diritti politici, mostrandosi invece larga di libertà per tutto ciò che rifletteva gli interessi locali. Essa non voleva già amministrare gli affari dei popoli a sè soggetti, ma dirigerli appena: in una parola, essa mirava a conseguire il più assoluto accentramento politico e il massimo discentramento amministrativo.

Se il reggimento politico dei Romani lasciava alquanto a desiderare, non potrebbe del pari disconoscersi l'eccellenza del loro sistema amministrativo; ed è ciò tanto vero che caduto l'Impero, le istituzioni municipali romane rimasero vive (1).

Ma, quantunque il sistema politico di Roma non fosse per-

(1) SAVIGNY — Storia del diritto romano nel medio evo, v. I, cap. II.

fetto, era indubbiamente il migliore che per quei tempi si potesse desiderare. Roma era una città e uno Stato; (1) essa era in origine, e rimase sino al finir della Repubblica, un Municipio che dominava sugli altri (2). Ed è ciò che l'antichità abbia saputo inventare di meglio, non avendo potuto arrivare a concepire il sistema rappresentativo (3).

L'Italia, mediante il sistema politico dei Romani, si costituì e crebbe in un principio di federazione politica, e con esso, conseguendo il più alto grado di incivilimento a cui fosse pervenuto nessun popolo antico, di questo reggimento nazionale federativo fece il suo stato naturale (4). Il quale sistema politico spiega a sua volta, del pari che il sistema amministrativo, la ragione per cui l'Italia costituita e cresciuta in un principio di federazione politica, collo sfacelo dell'Impero, non sieno pure caduti i Municipi.

Giova finalmente ricordare che, se a distendere la sua dominazione Roma adoperava le armi, per mantenerla ricorreva all'espedito di mandare nelle provincie soggette numerose legioni e torme di missionari, chiamati colonie, le quali, sino nei più remoti Paesi, portavano il nome romano, persuadevano, seducevano gli stranieri alla romana cultura, e vi creavano l'opinione del Governo della Repubblica madre, ottenendola per mezzo, non tanto della coazione, quanto della convinzione e del sentimento (5).

Se però la ragione e la convinzione non riuscivano, Roma si valeva delle stesse legioni e delle stesse colonie per intervenire negli affari dei Municipi e ridurli alla sua ubbidienza, confondendo insieme coll'accentramento politico anche l'amministrativo, abbassandoli alla semplice condizione di puri sudditi in tutto dipendenti dalla Metropoli.

(1) ARNOLD, Cultura e diritto di Roma, v. I, c. I.

(2) HUGO, Manuale della storia del diritto romano fino ai tempi di Giustiniano, v. I, p. 141.

(3) MOMMSEN, Storia Romana, c. IV, c. pag. 7.

(4) SAVIGNY — Opera citata. — GUIZOT, Histoire de la Civilisation en Europe, lec. 2.

(5) EMILIANI GIUDICI — op. cit., pag. 18, vol. I, lib. 7.

Del resto è però sempre il Municipio romano che ci dà il concetto migliore delle intenzioni della Repubblica intorno all'amministrazione locale. Per questa ragione adunque e perchè le istituzioni, lo spirito e i nomi dell'antica Roma, resistendo all'urto barbarico, cooperarono alla formazione del libero Comune del medio evo, assorto nell'idea che tutto ciò che era romano fosse legittimo, che ci sembrano opportune alcune nozioni sul Municipio romano e sul libero Comune del medio evo, prima di ragionare sulla legislazione comunale che ci regge, portando convinzione che tutto che esiste non sia altro che il riflesso di quello che è stato (1).

Non tutti i Municipi romani erano tenuti nelle medesime condizioni. Quelli che godevano la perfetta cittadinanza romana, oltre il *jus connubii* e il *jus commercii*, possedevano pure il *jus suffragii*, carattere essenziale dell'*optimum jus civitatis*, ed il *jus honorum*, onde potevano prender parte in Roma a tutti i comizi e aspirare a tutte le cariche (2).

I Municipi invece, ai quali era soltanto attribuito il diritto di cittadinanza imperfetta, non godevano del diritto di voto e di eleggibilità alle cariche.

Questa differenza di trattamento tra Municipi, più politica che amministrativa, era però seguita da altre distinzioni che riguardavano più specialmente la diversa forma del loro ordinamento interiore, essendo a tale riguardo l'indipendenza di alcuni assai più grande che non quella degli altri (3).

Pare però che, non ostante le libere concessioni fatte da Roma ai Municipi, questi cercassero quasi sempre di ordinarsi alla foggia della Metropoli e di adottare le sue leggi e le sue istituzioni, anche in fatto di amministrazione.

(1) CARLO HEGEL nella sua *Storia delle Costituzioni dei Municipi italiani dai Romani fino al chiudersi del secolo XII* combatte l'opinione del Savigny, che le istituzioni municipali italiane sieno state una continuazione delle romane, dandole invece come una conseguenza del dominio straniero in Italia. Fra gli italiani lo Sclopis è d'accordo col Savigny.

(2) SIGONIUS, *De antiquo iure Italia*, lib. II, c. V.

(3) BEAUFORT, *La Rép. Rom.* VII, 3. MICHELET, *Histoire de la Répub. Rom.*, pag. 320.

E per ciò si spiega come in moltissimi Municipi si incontrino i tre ordini dei Decurioni, dei Cavalieri e del Popolo e le pubbliche assemblee del Senato e del popolo intiero, e finalmente il magistrato dei Duumviri, degli Edili e dei Censori. Se non che il Senato, composto di un numero variabile di cittadini a seconda dell'importanza del Municipio, non conservava in generale tale denominazione che nelle Città principali, ed assumeva nelle altre minori il nome di *Curia* o Collegio dei Decurioni, o Curiali.

La Curia era composta di coloro che vi erano chiamati per diritto di nascita, quai figli di un Decurione, e di quelli che erano eletti dal suffragio della Curia.

Quanto al censo come condizione di eleggibilità pare che esso non sia stato introdotto che negli ultimi anni della Repubblica. Nella legge sui Municipi italiani — *lex Iulia municipalis* — non è fatto cenno di censo alcuno; ma tuttavia è indubitato che ai tempi dell'Impero il censo era condizione indispensabile per l'eleggibilità.

Per essere eletto Decurione richiedevasi un possesso di 25 jugeri di terra, ed avere l'età d'anni 25. Questa elezione seguiva alla maggioranza assoluta; la presenza di due terzi dei membri della Curia era necessaria per la validità dell'elezione, il cui atto era sottoposto all'approvazione del Prefetto.

Il censo richiesto per appartenere all'ordine dei Cavalieri in quei Municipi, che in ciò pur seguivano l'esempio di Roma, era d'assai minore; ma correva però grande differenza tra cavalieri romani e cavalieri municipali (1).

Il popolo si radunava nei Comizi ad eleggere i Magistrati e confermarvi le leggi. I Comizi d'ordinario si tenevano in luglio, e i Magistrati entravano in carica alle calende di marzo, dando il nome all'anno. La nomina dei Magigtrati precedeva così di parecchi mesi la loro entrata in carica, e ciò pensatamente e con molto senno, perchè rimaneva il tempo a rimuovere tutte le obbiezioni contro le elezioni medesime.

Ciascun Municipio era libero di attribuire nomi diversi ai

(1) BEAUFORT. La Répub. Rom., lib. VII, c. 3.

suoi supremi Magistrati, accentrandoli in una sola persona, oppure dividendoli in due, quattro o più persone. Così la città di Lanuvio avea un *dittatore*, Corfinia *duumviri*, Fregella *quatuorviri*, Arpino *edili*.

Questi Magistrati, che erano scelti soltanto nel seno della Curia, pronunciavano sul diritto non solo, ma dirigevano anche le discussioni del Senato o della Curia, essendo quasi in tutto equiparati ai Consoli di Roma.

Essi oltre di essere i primi Magistrati della Città, ne erano anche i rappresentanti, ne esercitavano le azioni, stipulavano e si obbligavano in di lei nome.

Le attribuzioni della Curia erano: di deliberare intorno agli interessi comuni della Città, sull'amministrazione dei fondi municipali, sulle vendite e sulle transazioni; di presiedere alle alienazioni quando erano giudicate opportune, di concedere i terreni necessari pei pubblici monumenti, di stabilire fiere e mercati, nominare i diversi impiegati municipali.

Nel seno della Curia erano pure eletti altri funzionari che prendevano il nome di *Principali*, che costituivano il Consiglio esecutivo della Città; essi erano incaricati della ripartizione e della esazione delle imposte, ritiravano le provvigioni, avevano l'ispezione delle strade, dei passeggi, dei bagni pubblici, ecc.

Nei primi tempi della Repubblica questi funzionari, che avevano più specialmente per ufficio l'amministrazione delle finanze, erano detti *Decemprimi*, assumendo di diritto questa carica i dieci Decurioni più anziani (1).

Nel seno del Curia erano altresì eletti i *Curatori* della Città, i quali, sotto la giurisdizione dei Principali, erano più specialmente incaricati di una determinata parte dell'amministrazione, per es. dei magazzini pubblici, della cura del patrimonio del Comune, ecc. ecc.

Eravi finalmente un Magistrato scelto fuori della Curia dall'universalità dei cittadini, il quale era incaricato di proteggerne gli interessi; questi era il *defensor civitatis*. Egli doveva pro-

(1) REINES — OEuvres.

curare di mantenere la pace e la tranquillità nelle famiglie, richiamare i servi fuggitivi, perseguire ed arrestare i malfattori e gli inquisiti per commessi reati, rinviarli innanzi il Prefetto della Provincia, o giudicarli egli stesso se incolpati di delitti minimi; ed era pure, entro certi limiti, giudice delle cause pecuniarie. Finalmente doveva difendere i cittadini contro gli abusi di potere dei funzionari nominati da Roma affine di percepire le imposte a profitto del Governo centrale (1).

Queste erano le principali istituzioni municipali in Italia quando rovinò il grande Impero di Roma, istituzioni che per essere in sè eccellenti, serbarono anche in mezzo alle procelle delle barbariche invasioni, le reliquie della sapienza civile dei Romani, a guisa di seme, che, fecondato, creò, svolse e diffuse il nuovo incivilimento per tutto l'universo.

Ond'è che si comprende come per ben cinque secoli, da Gregorio VII a Carlo V, i Municipi, che assunsero poi il nome di Comuni, sieno stati i veri produttori di vita rigogliosa e feconda.

È fatto da colpire di meraviglia la mente del filosofo e dello storico quello della conservazione dei Comuni, la maggior parte dei quali, ebbero vigore e destrezza di resistere al regime feudale ed emanciparsene non solo, ma diventare veri potentati politici, e contendere e trattare coll'autorità che allora chiamavasi Impero.

Un primo esempio ce lo porge la città di Milano verso il 1040, essendo vicario imperiale di Corrado il Salico, l'Arcivescovo Ariberto. In quell'epoca l'elemento popolare di Milano, capitanato da Lanzzone, unitosi ai popolani della campagna, costituirono la lega della *Motta* che cacciò per alcun tempo il Vicario Ariberto, liberando Milano d'ogni dipendenza dall'Impero, per cui si mantenne tre anni autonoma senza Signore supremo, periodo in cui si svolse un

(1) BECHARD. *Le droit municipal dans l'antiquité*, lib. III, c. XII.
— RAYONARD. *Hist. du droit. municip.* v. I, c. 19. — ROTH, *de re municip. romana*.

primo saggio di governo popolare, che abbarbicossi al suolo italiano in guisa da rigermogliare alla prima occasione e creare il Comune (1).

D'altra parte gli Imperatori di Germania che estendevano il loro dominio anche in Italia, occupati a far la guerra al Papato, non tenevano conto alcuno del movimento comunale.

Chè se parecchi diritti furono riserbati alla potestà imperiale e regia, questi medesimi diritti non avevano in verità altra importanza fuori quella di salvare le apparenze, l'autorità e il prestigio dell'Impero: ad ogni modo la giovanile energia delle Comunità cittadine, rompendo ogni freno, doveva ridurle in breve ad un'ombra. La investitura de' Consoli era tanto più una semplice formalità, perchè promessa gratuitamente, e certo non trovò applicazione che di rado. Fors'anche sotto la influenza del gius romano si mutò allora l'ufficio di console in quello di podestà, non solo per dare maggiore unità al potere e renderlo meno accessibile alle parti, ma altresì per evitare nei primi tempi l'obbligo delle investiture imperiali, perchè più non esistendo i Consoli, poteva dirsi cessata la necessità di ricorrere all'Imperio (2).

E quando, nei casi non frequenti, l'investitura di Consoli avveniva, essi erano investiti delle regalie dallo Imperatore medesimo, colla lancia e col gonfalone, al pari dei Principi dell'Impero (3).

Le libertà comunali in Italia, distrutte dalle Costituzioni della prima dieta di Roncaglia nel 1154, che sanciva l'assoluto potere del Principe, collo stabilire la perfetta sudditanza, si dei feudatari come dei Comuni, ripresero vitalità e importanza per il trattato di Costanza, (1183) che formò per

(1) GABRIELE VERRI — Prodromo all'opera: *De origine et progressu juris Mediolanensis*.

(2) F. SCLOPIS — Storia della legis. it., I, 154.

(3) MURATORI — Ant. Ital. I, 621. In un punto è detto che i *consules communis civitatis Cremonae* furono investiti da Enrico VI, nel 1195, *cum lancea et confanone*. — Al gonfalone è precisamente dovuta la denominazione di gonfaloniere al primo Magistrato Comunale in alcune parti d'Italia.

tanto tempo di poi il codice del diritto pubblico italiano, e sanzionò la vera autonomia comunale (1).

Fiaccato l'orgoglio del Barbarossa per virtù indomita della Lega lombarda, col trattato di Costanza, che il fiero Imperatore pur dovette sottoscrivere, dovevano specialmente avvantaggiarne le città di Lombardia, e diffatti conseguirono, se non tutto, almeno buona parte di ciò che avevano lungamente e invano domandato; e ottennero di diritto, intangibili ed efficaci quelle libertà che già godevano di fatto: preziose franchigie che consistevano nella libera elezione delle magistrature cittadine: la milizia, le fortificazioni, le alleanze, la giurisdizione civile e criminale, una tolleranza di associazione che dava ai Comuni un carattere realmente sovrano (2).

È bensì vero che per la pace di Costanza i Comuni vennero assimilati nel diritto e nel fatto ai grandi vassalli della Corona; se non che il vincolo che univa le Città libere della Corona era molto più debole che non il vassallaggio dei Signori; e in vero quantunque assimilate ai grandi vassalli, esse non prestarono mai, o quasi mai, i servigi feudali. Egli era spesso malagevole, osserva l'Haulleville, di piegare un Signore al giogo rigoroso delle leggi feudali fondate sul dovere e sull'onore militare; ma quando il Signore fu detto Città, l'esecuzione di queste leggi diventò assolutamente impossibile. La soggezione all'Impero si ridusse ad una semplice questione di forma, poichè le Città italiane avevano acquistato il possesso della sovranità territoriale e il diritto di regolarsi con leggi proprie.

Questo esempio di Municipi liberi, in virtù del trattato di Costanza, fece una profonda impressione in tutta Italia e in altri Stati vicini, destando nei Comuni, non compresi nel trattato medesimo, uno spirito di indipendenza e di libertà. Ond'è che i Principi per impedire sconvolgimenti e turbolenze, non

(1) *De Pace Costantie. V. codice del diritto romano — Torino, 1782, p. 1403.*

(2) SCHUPFER. *La Società Milanese all'epoca del risorgimento del Comune. V. Archivio giuridico. Vol V, fasc. 1 e 2, pag. 90.*

tardarono molto ad accordare ai Comuni posti sotto la loro dipendenza, privilegi ed immunità dirette a riconoscere le loro consuetudini, a soddisfare alcuni desideri e a prevenirne degli altri.

I Principi avevano intraveduto che, altrimenti operando, correva grave pericolo la loro potenza, e per ciò iniziarono quella politica che si volse tutta ad acquistare in estensione di territorio, quanto perdevano del loro potere assoluto: e si fu appunto allora che incominciò quella lunga lotta che condusse il feudalismo alla sua rovina. Nello stesso modo che l'indebolimento del potere imperiale in Italia avea dato origine al Governo Municipale, l'indebolimento del feudalismo, e i buoni trattamenti dei Principi verso i Comuni, dovevano ingrandire la potenza dei Principi medesimi, i quali, forti anch'essi dalla condizione de'Signori feudali, eransi trovati in maggior potenza degli altri, e in circostanze favorevoli per salire al Regio Potere. Non è il caso di esaminare come ciò sia avvenuto; il fatto si è che i Principi, vinto il feudalismo, si diedero ogni cura per cancellare lo sminuzzamento politico del medio evo, prodotto sia dalla varietà delle leggi e dei privilegi nei Municipi, sia dalla potenza baronale nei feudi; e così crearono leggi ed interessi generali, un solo sistema di milizia, di tributi, di giurisdizione, finchè giunsero a confondere, con tal mezzo, feudi e Municipi, in una sola Nazione.

La coesione dei Municipi, gli interessi generali che la fortificavano, i vincoli di fratellanza che sorsero fra tanti elementi di diversa natura, furono l'effetto del tempo, e della costante politica dei Principi, i quali, colle conquiste, colle dedizioni, colle compre, donazioni ed eredità, allargarono poco a poco i loro domini e il loro potere. Si può dire che nel secolo XV la maggior parte dei Municipi cessarono di essere Governi, e che i Principi cominciarono a governare essi medesimi, non coll'individualismo Comunale del medio evo, ma coi nuovi principii che si andavano sviluppando e che comprendevano gli interessi generali dello Stato. Fu allora che cessando i Comuni di essere considerati come piccoli Stati o repubbliche,

sorse l'Amministrazione comunale, come la intendiamo attualmente: imperocchè, colla fusione dei Comuni nell'esistenza politica e civile di uno Stato, essi dovettero limitarsi ad amministrare le cose d'interesse puramente locale, mettendo in relazione questo sistema amministrativo, non solo col ben essere del Comune, isolatamente considerato, ma cogli elementi che dovevano concorrere alla prosperità di una più estesa associazione.

Nei Comuni i Consigli adunati per capi di famiglia, ovvero i rappresentanti scelti dal popolo, amministravano i beni comunali, provvedevano al pagamento dei tributi dovuti al Principe, ripartivano le imposizioni sui contribuenti, fornivano il contingente militare, e in tutte queste operazioni, godevano della più ampia libertà; quindi potevano, all'occorrenza, vendere i beni comunali, prendere danari a mutuo, costituire censi e rendite, procedere insomma a tutti quegli atti che richiedeva l'interesse economico del Comune (1).

Se non che i Comuni dovevano sempre riconoscere l'autorità tutoria del Governo centrale, dal quale dipendevano direttamente col sistema delle delegazioni governative, e solo nel 1693, in Piemonte, colla istituzione delle Province come enti morali, autonomi, in cui furono compresi molti Comuni, questi vennero soggetti alle stesse regole di amministrazione provinciale e ad una tutela più consentanea agli interessi comunali, come era quella che fu affidata alla Provincia.

E non andò molto, che, riconosciute tutte le Province del Piemonte e della Savoia nelle uguali condizioni, si assoggettarono ad un sistema di amministrazione uniforme coi provvedimenti del 31 marzo 1697 e 7 marzo 1750.

Finalmente nell'anno 1775 il Re Vittorio Amedeo III pubblicò il celebre Regolamento dei Pubblici, che è un Codice di leggi concernenti l'amministrazione dei Comuni, i quali, se non vennero riconosciuti come enti autonomi e liberi, non furono pure soverchiamente assoggettati al potere centrale,

(1) VIGNA e ALIBERTI — Dizionario di Diritto Amministrativo. V. Comuni.

mirando piuttosto detto Regolamento a consolidare un sistema amministrativo dappertutto uniforme, e ad accettare un complesso di principii ammessi dalla ragione e consacrati dall'esperienza.

Se non che la rivoluzione francese del 1789, che fece sentire la sua influenza in quasi tutte le istituzioni politiche e amministrative degli Stati meridionali d'Europa, ebbe pure il suo riflesso in Italia.

L'Assemblea costituente di Francia distrusse, per così dire, la società, per nuovamente ricostruirla: leggi, costumi, amministrazione, tutto fu sovvertito, e quindi ricomposto sopra nuove basi, e su nuovi principii.

Non ultima cura dell'Assemblea fu di costituire, secondo un disegno uniforme in tutta la Francia, i Municipi. Questi furono assoggettati ai Direttori dei distretti, soggetti a loro volta ai Direttori di dipartimento, e questi ultimi al Re, come capo supremo dell'amministrazione generale.

Per siffatto sistema la Francia fu data in potere dei Municipi, che riguardavano il potere esecutivo, non come un centro di riunione, ma come un nemico comune (1). Ond'è che ai tempi della Convenzione nazionale e del Direttorio, i Municipi divennero istituzioni più politiche che amministrative, finchè una nuova forma fu loro data dal Consolato colla legge del 28 piovoso, anno VIII; legge che, secondo il Vivien (2), sacrificava interamente la libertà all'ordine, e la vita locale a tutta la potenza del Governo centrale. Si istituiva allora il regime dei Prefetti e sotto-prefetti con un consiglio a lato incaricato di sorvegliare e dirigere l'amministrazione comunale, regime che durò lungamente in Francia, e con poche modificazioni fino a questi ultimi tempi (3).

(1) Memorie di Stanislas Clermont — Tonnerre.

(2) M. VIVIEN — Études Administratives — Tom. II.

(3) G. F. DUPIN nella sua Histoire administrative des Communes accenna a restrizioni governative in Francia, intorno a materie comunali, che daterebbero dal XII e XIII secolo. Sotto Luigi VII fu stabilita la massima che tutti i Comuni rilevavano dalla Corona; sotto Luigi IX, che soltanto al Re apparteneva il diritto di istituire dei Comuni. Citansi inoltre le ordinanze di Luigi IX

Tale ordinamento stabili in ogni Comune un Consiglio municipale avente a capo un Maire o un Sindaco; regolò il tempo, la forma e l'oggetto delle adunanze dei Consigli comunali, accentrando fin troppo in mano del Governo alcune attribuzioni che potevano benissimo essere affidate ai Comuni, essendo prevalso il sistema opposto a quello favorito dalla Convenzione e dal Direttorio, sistema secondo il quale l'amministrazione doveva essere diretta dal potere esecutivo, come da un centro comune, incaricato di imprimere il movimento alla macchina amministrativa.

E questo sistema fu pure applicato ai Comuni del Piemonte, quando venne riunito alla Francia; se non che dal 1814 riprese autorità il Regolamento dei Pubblici, che, salvo poche modificazioni arretrate colle R. Lettere Patenti 31 marzo 1817 e 11 novembre 1818, colle istruzioni 1° aprile 1838, col R. Brevetto 1° gennaio 1841, colle Lettere Patenti 25 e 26 agosto e 31 dicembre 1842 e 31 agosto 1843, fu mantenuto in vigore sino al 1847, epoca delle generali riforme nel Piemonte. Il R. Editto del 27 novembre 1847, per l'amministrazione comunale e provinciale, veniva sostituito al Regolamento dei Pubblici; ma tale Editto era tosto surrogato dalla Legge 7 ottobre 1848, che, sorta dai pieni poteri, quantunque lasciasse molte lacune, tuttavia porgeva un nuovo incremento alla libertà comunale scemando la soverchia tutela dell'autorità ammini-

del 1256, e quella di Filippo il Bello nel 1302, per le quali i *maires et échevins* erano obbligati di depositare ogni anno i conti *de deniers de la Ville*. Apparisce chiaro ad ogni modo che gli editti di Luigi VII avevano tratto al diritto feudale, per il quale il Sovrano era considerato l'alto signore del suolo. Quello di Luigi IX concerne, più che altro, ai diritti che percepivano i Sovrani per la concessione di carte e franchigie; ad ogni modo, la promulgazione stessa di quell'editto proverebbe il bisogno di confermare un diritto, ben lungi ancora dall'essere una ingerenza diretta nella ordinaria amministrazione comunale. L'obbligo infine di depositare i conti dell'annata è una prova della libertà comunale d'allora; anche in Francia, la disposizione di legge appartiene alla categoria delle guarentigie per il pubblico, se la vogliamo considerare con le idee nostre, e se con quelle d'allora, acquista carattere di provvedimento finanziario come criterio di imposta.

strativa, e ampliando il numero degli elettori e degli eleggibili. Ma appunto perchè questa legge era ancora assai lungi da un certo grado di perfezione, altri progetti furono presentati che portano la data del 2 dicembre 1850, del 5 gennaio 1854, del 10 dicembre 1855, del 9 gennaio 1857 e del 13 gennaio 1859. Nel 23 ottobre 1859, dopo la guerra che unì la Lombardia al Piemonte, e di nuovo sotto l'impero dei pieni poteri, fu promulgata una nuova legge comunale e provinciale, che contiene assai buone guarentigie e segna un certo progresso verso l'emancipazione dei Comuni. Con essa veniva allargato il diritto elettorale, ma si riservavano al Governo facoltà e attribuzioni in copia, appunto come lo facevano le leggi francesi, dalle quali in gran parte fu desunta (1).

Ricostituito il Regno italico, fu dal Parlamento riconosciuta la necessità che una riforma amministrativa fosse preparata con uno studio diligente delle condizioni e consuetudini delle varie Province italiane; e questo compito venne, colla legge del 30 luglio 1860, affidato ad una Commissione istituita dal Consiglio di Stato. Questa Commissione elaborò il progetto stampato nel 1861, al quale tennero dietro altri disegni di legge proposti dall'onorevole Minghetti nella seduta del 28 novembre 1861, che forse, per essere fondati sopra un ordinamento regionale per lo Stato, non ebbero l'onore della di-

(1) Leggi vigenti per l'amministrazione comunale e provinciale nei diversi Stati Italiani, prima della formazione del Regno d'Italia:

Napoli e Sicilia. — Leggi 1º marzo e 12 dicembre 1866.

Stati Pontifici. — Editto 22 novembre 1830. — Editto 24 novembre 1850.

Toscana. — Motuproprio ducale del 12 marzo 1848. — Regolamento Comunale in data 20 novembre 1849. — Decreti 28 settembre 1853 e 4 settembre 1859. — Regolamento sui Comuni 31 dicembre 1859. — Decreto 14 febbraio 1860.

Modena. — Regolamento sui Comuni pubblicato nel 1849. — Decreti 12 marzo e 21 giugno 1856.

Stati Parmensi. — Leggi 21 aprile 1821 e 13 giugno 1831. — Decreto 4 novembre 1849. — Decreti 28 aprile e 24 settembre 1855.

Lombardia. — Patenti 24 gennaio, 12 febbraio, 12 aprile 1816. — Notificazioni e Decreti 10 agosto 1848, 15 luglio 1855, 2 novembre 1856.

scussione, malgrado i saggi principii di amministrazione che essi affermavano. E in vero con tali progetti di legge era agevolata la riunione dei piccoli Comuni, erano chiamati all'elettorato tutti, senza distinzione, coloro che contribuivano in qualche grado al pagamento dell'imposta diretta: rendendosi più facili le convocazioni dei Consigli Comunali; attribuivasi loro l'elezione del Sindaco; più libera diveniva l'amministrazione; erano diminuiti i casi di tutela; stabiliti i limiti della polizia municipale; aboliti i provvedimentiannonari e le Commissioni di ornato; si ponevano le basi della libertà provinciale; attribuivansi alle Province quei rami di servizi pubblici cui poteva sopperire la sua azione spontanea (1).

Nello stesso anno 1861, in data 22 dicembre, furono proposte altre modificazioni, le quali parvero piuttosto dirette a restringere, non ad ampliare, le libertà comunali: se non che il Parlamento sorvolò su le medesime, avendo la Camera dei Deputati deliberato di invitare il Governo a presentare un progetto che meglio potesse soddisfare ai bisogni della Nazione; e il Governo nel 29 maggio del 1863 e nel 18 giugno 1864 fece altre proposte, finchè nella seduta del 24 novembre 1864 fu autorizzato a pubblicare una legge Comunale e provinciale diretta a promuovere il discentramento, ad allargare le libertà locali e ad ottenere economie.

La legge comunale attualmente in vigore in Italia, venne pubblicata e resa esecutoria insieme ad altri provvedimenti, che furono detti di unificazione amministrativa del Regno, e porta la data del 20 marzo 1865 (2).

Questa legge del 1865, che regola l'amministrazione Comunale in Italia, non discussa, nè vagliata dal Parlamento, e ispirata alle precedenti leggi del 1848 e del 1859, non pure deliberate alle Camere, ma sorte ambedue dai pieni poteri, è tale da appagare le esigenze e i bisogni di tutti i Comuni

(1) Relaz. della Commiss. sulla legge Com. e Prov. del 29 maggio 1863.

(2) Provvedimenti di sicurezza pubblica, del Consiglio di Stato, del contenzioso amministrativo, dei lavori ed opere pubbliche.

d'Italia indistintamente? Parebbe di no, e poichè da più mesi giacciono negli uffizi della Camera dei Deputati alcune radicali modificazioni da introdursi in detta legge, specialmente per ciò che s'attiene alla amministrazione dei Municipi, e perchè l'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato come una nuova legge comunale, su larghe basi favorevole alle autonomie locali e al decentramento amministrativo, salva l'unità della Nazione, sia nel bisogno più ancora che nel desiderio di tutti.

Per parte nostra, compresi della gravità dell'argomento, non ci sembra tempo perduto lo studiare la legislazione comunale attualmente in vigore, paragonarla alle principali legislazioni vigenti delle altre Nazioni, e dal confronto accennare ad alcune proposte adatte alle tradizioni, alle condizioni e alle aspirazioni del popolo italiano.

AUTONOMIA

DEL

COMUNE

L'autonomia dei Comuni consiste nella loro personalità e capacità ad amministrarsi con norme proprie senza che un ente superiore, il Governo o la Provincia, protendano le loro braccia amministrative sino ad essi, allo scopo di regolare anche gli interessi puramente comunali.

Or bene, godono i Comuni italiani di questa autonomia?

Sì, ma a patto di alcune restrizioni, e perchè ricevono dal Governo una norma direttiva di agire conformemente ad una legge uniforme in tutto lo Stato, il primo Magistrato Comunale, il Sindaco e il Conciliatore, scelto però, il primo fra il Consiglio Comunale, e il secondo sopra una terna dal Consiglio stesso proposta, e perchè subiscono una quasi tutela per parte del Prefetto e della Deputazione Provinciale.

Or bene è desiderabile che queste restrizioni sieno tolte e che ai Comuni sia accordata autonomia piena e perfetta?

Alcuni, porgendo ad esempio l'Inghilterra, ove le prime forme della vita sociale, la Parrocchia e il Borgo sfuggono all'azione governativa diretta, vorrebbero in tutto sottrarre l'amministrazione locale all'azione del Governo: ma chi oserrebbe paragonare sempre l'Italia alla Gran Bretagna, ove e indole e costanza di popolo, e tradizioni, e costumanze, e

rispetto profondo alle leggi, tutto insomma concorre a far sì che il Governo potrebbe lasciar facoltà ai cittadini di accettare o no speciali disposizioni di leggi senza timore che avvengano confusioni e turbamenti nell'andamento generale della cosa pubblica? Ma chi potrebbe mai pensare ad uguale risultato in Italia?

Fra noi, se grandi sono le tradizioni storiche, se rigogliosa è in moltissimi Comuni la vita, e altri molti sono capaci di bene amministrarsi, senza direzione e tutela alcuna, vuoi per le funeste influenze straniere, vuoi per le antiche gare in cui furono travolti i Municipi italiani, e per una certa apatia, da cui ora sono predominate le popolazioni rurali, si renderebbe pericolosissima una malintesa autonomia, universalmente e indistintamente accordata a tutti i Comuni del Regno, chè essa ci condurrebbe alla peggiore delle oligarchie nelle amministrazioni locali, la quale, diminuendo la libertà degli individui, non accrescerebbe quella delle aggregazioni sociali (1).

D'altra parte però si riconosce la difficoltà di foggare una legge Comunale che si attagli insieme a Città popolate e a microscopici Villaggi, a centri che raggiunsero un alto grado di civiltà, ed a Comunelli rurali in preda all'ignoranza ed al pregiudizio, a paesi industriali e ad altri esclusivamente agricoli, a Comuni murati senza territorio, cioè limitati alla cerchia dei loro baluardi, e ad altri con un agro di venti e più chilometri di raggio, a popolazioni dotate in alto grado di attività e di moralità, e ad altre, dalle quali non fu dato fin qui di estirpare l'indolenza ed il vizio. Ciò equivale, per

(1) GARELLI G. E., op. cit.

Il Senatore Cadorna, Ministro dell'Interno nel 1868, prometteva, con circolare del 7 gennaio, un progetto di riordinamento amministrativo, e fra le altre considerazioni indicava come non fosse molto opportuno ad un Paese uscito in gran parte e da poco tempo da forme di Governo assoluto, dare tutto ad un tratto la più sconfinata libertà. Se per inconsiderato amore delle libertà locali noi indeboliamo il Governo e gli togliamo la forza e il vigore, quale sarà l'azione unitaria che esso potrà esercitare sul Paese?

dirla con un egregio rappresentante alla Camera, a voler nutrire col medesimo cibo il bambino, l'ammalato, il convalescente ed il gracile, non che l'uomo sano e robusto e nel fiore degli anni, ed a voler vestire collo stesso abito il gigante ed il lilliputto.

La libertà che potrebbe convenire alle popolose Città tornerebbe per avventura esiziale ai piccoli Comuni.

L'esempio storico degli antichi Comuni italiani, che tanta vita e prosperità attinsero dalla loro autonomia, non conforterebbe l'opinione di coloro che vorrebbero accordare un' assoluta autonomia a tutti i Comuni indistintamente, perchè gli antichi Comuni corrispondevano per regola alle attuali Città, e gli attuali Comunelli rurali costituivano il Contado, il quale vi stava completamente soggetto.

Si comprende benissimo come il Governo degli Stati Uniti e dell'Inghilterra, grazie all' indole energica e alla operosità della razza anglo-sassone e della istruzione pubblica largamente diffusa, possano far senza di una certa ingerenza nelle cose comunali. Si sa che il Governo può tranquillamente riposare sull'azione dei Comuni, che, da pochissime eccezioni in fuori, pensano e agli interessi propri e a quelli dello Stato, al quale prestano i loro agenti stessi per l'esecuzione delle leggi d'interesse generale. Ma si potrebbe lo stesso fatto attendere dai Comuni italiani? Certo che no. In Italia il poco sviluppo dell'iniziativa individuale, lo stato deplorabile della pubblica istruzione, le difficoltà economiche inerenti alla costituzione politica del Paese sono elementi che per sè soli escludono la possibilità di allargare l'azione comunale di tutti i Municipi indistintamente.

Se pertanto le diverse condizioni in cui si trovano i Comuni italiani, e il pericolo di nuocere alla stessa libertà nell'accordarla in larga misura a moltissimi fra essi, che non saprebbero valersene e bene usarne, suggeriscono molte cautele e riguardi nell'allargare le attribuzioni dei Municipi, rimane a studiarsi un temperamento che, favoreggiando l'autonomia Comunale, non isnervi e indebolisca l'azione dello Stato e rovini gli interessi dei Comuni medesimi.

Ciò posto, ne pare come non rimanga che a trascegliere nei seguenti temperamenti quello che meglio risponda ai bisogni e alle condizioni del nostro Paese: importa dunque ricorrere o alle aggregazioni coattive per formare il Comune dovunque robusto, provveduto di mezzi e delle capacità necessarie per fungere degnamente i molteplici uffici onorifici che vi vennero istituiti; o fare largo assegnamento sulla rappresentanza provinciale, in maniera che il decentramento assegnasse a questa, anzichè al Comune, le attribuzioni fin qui esercitate dal Governo, e di cui riesca opportuno il sollevarlo; o dividere i Comuni almeno in due categorie, sulla base della popolazione, assoggettando la inferiore ad una tutela più intensa di quella da prescriversi per la superiore, tutela cui i piccoli Comuni potrebbero in ogni tempo sottrarsi colle aggregazioni volontarie; temperamento codesto ultimo che può essere molto bene combinato col sistema prussiano come vedremo avanti.

Esaminiamo intanto una ad una queste diverse maniere di costituzione municipale.

È conforme a giustizia e a libertà l'annientare l'esistenza morale dei piccoli Comunelli rurali, per costituire un grosso Comune nel quale si possa riconoscere maggiore capacità ad amministrare le cose sue senza tutela o revisione per parte di un ente sociale maggiore?

Non esitiamo a dire di no. E in vero il Comune non è un'effimera creazione della legge, non è una forma di ripartizione del territorio nazionale, ma esso è una individualità per se stessa esistente, sorta e costituitasi indipendentemente dalla volontà di qualsiasi legislatore. Il Comune è la prima razionale maniera sotto la quale si estrinsecò la sociabilità umana; è il primo strato dell'alluvione sociale, sopra il quale tutti gli altri si sono formati; è il fondamento, è il primo modello dello Stato.

Or bene come si potrà dire a parecchi di questi Comuni, solo perchè piccoli, poveri e contermini, voi non avete ragione di esistere, io, Stato, vi anniento?!

È pur troppo vero che la legge Comunale vigente (1) ammette la soppressione dei poveri Comuni che hanno una popolazione inferiore a 1500 abitanti. Ma non ostante le concessioni e le riserve che detta legge in sé racchiude, non esitiamo punto a condannare una misura che non è conforme a libertà, e che trae soltanto la sua ragione dalle viete teorie che sacrificavano allo Stato gli individui, e quindi agli enti maggiori i minori, senza tener calcolo alcuno della volontà e degli interessi di questi ultimi.

E al riguardo giova ricordare le seguenti considerazioni:

Nessuna autorità costituita, in uno Stato ben ordinato, ha diritto di obbligare due individui a mettere in comunione i propri averi, a unirsi in società, senza il libero consenso d'entrambi. È questo un assioma indiscutibile. Se nessuna autorità costituita può avere questo diritto per due soli individui, molto meno potrà averlo per cento, per migliaia.

Questa non è solo una massima basata sui più sacri eterni principii di giustizia, non è una astratta teoria, ma è la norma consacrata dal nuovo diritto di sovranità popolare, è la regola seguita da tutti i Governi retti giusta i principii liberali, e specialmente dal nostro, che la ha costantemente e scrupolosamente messa in pratica ogni qualvolta si è trattato annettere un numero più o meno grande di Comuni al Regno d'Italia, interrogandone tutti i singoli cittadini, e facendo loro esprimere liberamente la propria volontà col mezzo dei plebisciti.

Con questo fatto il nostro Governo ha solennemente affermato che nessuna autorità costituita è competente per obbligare una parte di cittadini ad unirsi in società con un'altra.

Con questo fatto ha solennemente affermato, che a tale effetto nessun valore hanno le deliberazioni dei Consigli Comunali o Provinciali, nessuno le leggi dei Parlamenti, nessuno infine i decreti dei poteri esecutivi, i quali tutti si compongono di mandatari che non hanno ricevuto dai loro elettori che il mandato di amministrare o governare la società come è costituita, non già quello di alterarne la costituzione.

(1) Legge 20 marzo 1865, art. 14.

Quell'autorità costituita che volesse alterare la costituzione della società dai cui membri ha ricevuto il potere, commetterebbe un abuso di questo potere, farebbe atto pel quale non ha ricevuto mandato, e quindi necessariamente di sua natura nullo ed inetto a vincolare i mandanti (1).

Ammessa l'ingiustizia per parte dello Stato di aggregare forzatamente molti Comunelli in un solo maggiore, e data quindi come legittima e intangibile anche l'esistenza dei più piccoli Municipi, siccome ripugnerebbe tuttavia l'accordare eziandio a questi ultimi un gran numero di facoltà indipendentemente dalla sorveglianza governativa, consigliano alcuni fautori del decentramento amministrativo di affidarne unicamente la tutela alla Provincia, e per essa alla Deputazione provinciale, presieduta da un membro eletto nel suo seno, togliendo al Governo ogni ingerenza nelle amministrazioni comunali.

Questo sistema, in parte adottato dalla legislazione italiana, presenta indubbiamente non pochi vantaggi, sia coll'affidare ad un corpo elettivo, popolare, imparziale e competente, come la Provincia, una sorveglianza che meglio del poter centrale può esercitare, sia col sollevare il Governo dalle cure di estendere le sue attività sino a cose d'interesse locale più assai che generale, non essendo, in fatto d'amministrazione, applicabile il principio del Filangeri, che ogni parte del potere, ogni esercizio di autorità, debba immediatamente partire dal centro, e continuamente a questo punto ritornare (2).

Non possiamo quindi assolutamente giustificare la modificazione che nella vigente legge vorrebbe introdurre il Ministro Lanza, ponendo il Comune sotto la sorveglianza del Prefetto, invece che sotto quella della Provincia (3).

Forse che le Deputazioni provinciali hanno male corrisposto

(1) E. BARIGOZZI. Pensieri sull'annessione del Comune dei Corpi Santi a quello di Milano. — Torino, Stab. Civelli, 1871.

(2) Scienza della legislazione, lib. 3, par. I, cap. 16.

(3) Progetto di legge presentato alla Camera dei Deputati il 7 marzo 1870.

nell'esercitare la tutela dei Comuni fin qui loro affidata? Forse che i Deputati provinciali ignorano le leggi e mancano di pratica amministrativa?

Questa asserzione sarebbe ingiuria gravissima a quegli onorandi consessi, e si può sostenere, senza tema di andar errati, che i casi di imperizia sono rarissimi, mentre frequenti sono quelli di attitudine particolare al disimpegno degli affari amministrativi che ci vien fatto di ammirare nei personaggi che compongono le Deputazioni, i quali d'ordinario sono il fiore dei cittadini della Provincia, chiarissimi per ingegno e per dottrina (1).

Considerato il Comune quale un pupillo, si può fino ad un certo punto difendere l'istituzione di un Consiglio di Provincia, composto di cinque o sei personaggi competenti in materia amministrativa, presieduto dal Procuratore del Re, indipendente dalla Deputazione e dal Consiglio provinciale, che avesse per ufficio di assistere il tutore degli interessi Municipali, precisamente come la legge civile dispone nell'interesse del minore. Ma data pure questa ipotesi, rendesi pur sempre necessario un tutore. E a chi mai dovrebbe essere affidato tale mandato? Non certamente al Prefetto: e poichè non potrebbe essere altro che un delegato della Provincia, ci sembra che la deputazione sia nella condizione migliore per esercitare tale ufficio.

Già secondo le modificazioni proposte alla legge italiana sui Comuni, 23 ottobre 1859, Commissione e Ministero erano d'accordo nell'affidare al Pubblico Ministero del Tribunale, nella cui giurisdizione trovasi il Comune, la sola facoltà di autorizzare i Consigli comunali a sostenere una lite in giudizio, vertente su beni stabili; se non che venne additato il pericolo di andare incontro ad una confusione di poteri, giudiziario e amministrativo, con grave danno della libertà di tutti, e con sacrificio di quella garanzia di indipendenza che riposa unicamente nella divisione dei vari poteri dello

(1) E. FERRERO PONSIGLIONE, Sotto Prefetto — *Il potere centrale*, Torino — *Unione Tip. Ed.*, p. 182.

Stato, e che impedisce ad un tempo la tirranide come la confusione (1).

D'altronde non regge il paragone della ingerenza che la legge concede all'autorità giudiziaria per la tutela degli interessi del minore con quella del Comune; perocchè, sebbene il Comune possa equipararsi sotto alcuni aspetti ad un pupillo, sembra più razionale che la sua tutela debba spettare al poter creato dalla volontà degli stessi membri dell'associazione municipale, essendo gli elettori comunali in definitiva quelli che nominano i Consiglieri provinciali, ed essendo questi ultimi i più competenti a riconoscere i veri interessi locali.

Nè si manifesta del pari appropriato il paragone della autorizzazione che il Consiglio di famiglia dà al tutore per intentare in giudizio un'azione relativa ai diritti del minore, con quella che si vorrebbe che pel Comune dovesse venir concessa dal Pubblico Ministero (2). E meno acconcia sarebbe l'argomentazione desunta dall'ingerenza che il Pubblico Ministero ha, mercè le sue conclusioni, nelle cose del minore.

Ammessa pertanto, come di necessità, una sorveglianza sulle cose del Comune, lasciamo che questa sia mantenuta alla Deputazione Provinciale come la più competente, badando soltanto a restringere la sua ingerenza, e ad allargare le attribuzioni della Provincia, coll'affidare alla medesima alcune attribuzioni sin qui riservate al Governo.

Ma sia per diminuire i casi d'ingerenza del Governo e della Deputazione Provinciale negli affari del Comune, sia per non abbandonare affatto i Comunelli rurali a sè medesimi, con loro danno e con iscapito degli interessi generali dello Stato che non si possono scindere dagli interessi locali, ne pare si manifesti necessaria, logica e conforme al diverso grado di educazione e di importanza in cui si trovano i Municipi d'Italia,

(1) HELLO. *Du régime constitutionnel*. — GARELLI. *Opera citata*. — ROMAGNOSI. *Scienza delle Costituzioni*. — Studi politici del signor GUIZOT, f. 24.

(2) Vedi art. 296 e 301 del Codice italiano, corrispondenti agli art. 341, 344 Cod. Civ. alber. corrispondenti agli art. 464, 467 Cod. Fran.

una nuova e radicale distinzione dei Comuni in due grandi categorie; *maggiori* e *minori*, con attribuzioni proporzionate al loro diverso grado di vigore e capacità.

Le nostre tradizioni storiche, la comparazione delle istituzioni municipali italiane colle altre Nazioni europee, la ragione, il buon senso, insieme cooperano a dimostrare la bontà di questo sistema.

Diverse erano le categorie di Municipi riconosciuti da Roma, e in grado diverso era riconosciuta la loro autonomia, non che disparato era il numero delle guarentigie loro accordate.

Nel medio evo i Comuni rurali costituivano il contado, che certo non godeva degli stessi diritti dei Comuni città.

La Parrocchia inglese, che sta ai Borghi come i nostri Comunelli ai Municipi dei maggiori centri, ci dà un'idea abbastanza esatta della distinzione dei Comuni in maggiori e minori; e il modo con cui procedono le cose amministrative in Inghilterra col sistema delle Parrocchie, ci deve infondere convinzione a bene sperare in un diverso trattamento verso i grandi e i piccoli centri di popolazione.

La Parrocchia, costituendo in Inghilterra l'unità comunale, si comprende perchè rendesi colà inutile la disuguaglianza dei Comuni, la vera, e la grandissima differenza esistendo tra la Parrocchia e il Borgo.

D'altra parte il Borgo, sebbene costituito dalla riunione di più Parrocchie, non assorbe, nè menoma la vita parrocchiale, che mantiene le sue attribuzioni; e questa, alla sua volta, non turba l'indipendenza dell'ente municipale più esteso.

Or bene, perchè non si potrebbe, senza punto urtare colle nostre tradizioni, anzi assecondandole, introdurre nella legislazione comunale italiana un sistema che si foggiasse per questa parte sulle istituzioni inglesi, che d'altronde sono ora generalizzate in molte altre Nazioni d'Europa, siccome vedremo tra poco, rispettando le autonomie comunali dovunque si manifestano, colla differenza soltanto di accordare maggiori attribuzioni alle Città e ai Borghi, distinguendoli dai Comunelli rurali di popolazione inferiore ai quattro mila abitanti?

Ma, possono osservare coloro che per ispirito di uniformità obbligano il Municipio di Napoli e il più umile Comune di cento abitanti all'osservanza della medesima legge e dello stesso regolamento, le distinzioni nuociono al principio di unità e di eguaglianza.

Per ciò che concerne l'unificazione ci sembra opportuno il distinguere fra unità e uniformità. La prima si basa sui principii, sui criteri direttivi, sulla sostanza delle cose; l'uniformità invece, come lo indica la parola, ha per obbiettivo la forma. Ora la prima potrà a buon diritto stimarsi necessaria, indispensabile; non così la seconda, che se per avventura può alcune volte giovare al Governo per il modo facile di applicare ovunque le stesse norme direttive, non porge però mai ai governati una misura di benefizi proporzionata alle diverse condizioni degli amministrati.

Giova inoltre osservare che spirito smodato di unità produce l'uniformità, e che la stessa unità, la quale non è l'espressione della moltitudine, l'unità, che è stata violentemente imposta da un solo, o anche da più, in virtù di un diritto ad essi personale, è un'unità falsa e arbitraria, e si riduce a preta tirannia (1).

Quanto al principio di uguaglianza applicato così alle persone fisiche che alle personalità giuridiche, dobbiamo por mente non già alle astrazioni dei dottrinari che non tengono conto alcuno del possibile, per correr dietro ad un mondo immaginario, e non pure alle declamazioni di coloro che non sanno temperare le esagerate conseguenze cui può trascinarci un principio malamente inteso, ma sì bene alla realtà delle cose, purchè questa non sia in contraddizione con principii di giustizia e di equità.

Non diremo, con Lord Brougham, che la idea di uguaglianza fra i diversi membri della comunità sia affatto immaginaria; (2) e neppure con G. G. Rousseau che la vera uguaglianza esista

(1) Guizot. Hist. du gouvernement représentatif, f. 24.

(2) Philos. Polit., part. II, cap. 4.

soltanto nello Stato selvaggio, (1) non giustificando il primo gli sforzi che ogni persona è in diritto di fare per conseguire l'esercizio degli stessi diritti accordati a persona dotata di maggiori facoltà, e ammettendo il secondo che l'ineguaglianza debba ascriversi alla istituzione della società civile; ma tuttavia dobbiamo fare alcune riserve, atte a giustificare la sentenza del Romagnosi, che la vera uguaglianza sociale consiste nelle disuguaglianze di coloro che compongono la società.

Certo che la libera attività di agire è uguale in tutte le persone, e che in questa libertà devesi rinvenire l'uguaglianza di diritto; ma comincia a manifestarsi l'ineguaglianza allorchè le persone non possiedono eguali facoltà e mezzi di agire (2).

A ragione il Carmignani, osservava al Rousseau, come egli attribuisse alla società l'ineguaglianza, mentre invece era un portato della natura, non avendo essa dato a tutti eguali attitudini per tenersi con tutti alla pari. La società, anzichè essere la causa della ineguaglianza delle condizioni delle persone, è una sagace correttrice della natura, correggendo l'ineguaglianza di fatto, col principio della uguaglianza di tutti in faccia alla legge (3).

Il primo e il massimo beneficio della costituzione e andamento della società, consiste appunto nel correggere, per quanto si può, la disuguaglianza di fatto, salvo il diritto della reciproca comune indipendenza e libertà (4).

L'eguaglianza assoluta, dice il Tocqueville, parlando della Nazione più democratica della terra, sfugge ognora dalle mani del popolo, e al momento medesimo in cui crede di coglierla (5). E il Seaman, altro autore democratico, parlando delle istituzioni americane, afferma che le distinzioni e le ine-

(1) Discours sur l'origine et les fondemens de l'inégalité parmi les hommes.

(2) HEGEL. Filos. del diritto, § 49.

(3) CARMIGNANI. Storia dell'origine e dei progressi della filosofia del diritto, parte 2^a, lib. 3, cap. 4, § 5.

(4) G. D. ROMAGNOSI. Ist. di filos. civ., pag. 1, lib. 2, capo 4.

(5) TOCQUEVILLE — De la Démocratie en Amérique, tom. II, chap. 7.

guaglianze nella società sono prodotte da cause naturali, nè possono essere distrutte da leggi umane (1).

Premesse queste considerazioni per legittimare la distinzione tra due classi di Comuni con prerogative diverse, abbiamo ragione di sperare che non la si vorrà combattere in nome del principio di uguaglianza; chè se un ottimo Governo deve badare a correggere per quanto si possono le disuguaglianze sociali, deve altresì por mente al diritto di coloro che, avendo molte attitudini, non debbono essere misurati alla stregua delle personalità povere di vita e incapaci a reggersi da sè.

Con quale ragione pretenderebbero adunque i piccoli Comuni di arrestare l'azione dei maggiori che la vincono in capacità e in mezzi e in facoltà di agire?

E più specialmente riguardo ai Comuni italiani, cotanto disparati tra loro, importa osservare che in tutti i Paesi dove esistano modalità diverse nella legge comunale, non è che privilegi maggiori abbiano i centri principali in confronto dei piccoli, ma sì, che nei centri più estesi, maggiori essendo le necessità e più complessi i mezzi economici, ne consegue che la sfera d'azione deve stare in rapporto e delle une e degli altri; mentre che nei Comuni rurali, essendo minori i bisogni e i proventi, più ristretti ne risulta l'azione. Costringendoli tutti alla stessa stregua, si obbligano a moderare il loro sviluppo se grandi, o a sforzare il loro movimento se piccoli (2).

Già abbiamo ricordato l'esempio dell'Inghilterra che conta due enti Comunali con attribuzioni diverse, la Parrocchia e il Borgo, senza contare la Città di Londra che è retta da leggi speciali.

Nel Regno di Sassonia vi sono due leggi distinte, una per i piccoli Comuni, l'altra per i maggiori centri comunali.

Nel Portogallo, secondo il nuovo progetto di codice amministrativo, è rispettato l'antichissimo tipo comunale, la Par-

(1) EZRA C. SEAMAN — *Le système du Gouvernement américain, son caractère et ses effets*, etc., chap. III, p. 182.

(2) P. MANFRIN — *Il sistema municipale inglese e la legge comunale italiana*, Padova, 2ª ediz., pag. 475.

rocchia, che comprende la *frequenzia*, e il *Conselho*, che costituisce il Municipio; due enti locali viventi d'esistenza propria con attribuzioni diverse.

E infatti la *frequenzia* sarebbe amministrata da una Giunta elettiva con un reggente del Governo, e il Municipio avrebbe una Camera municipale, del pari elettiva, con attribuzioni di grande importanza e responsabilità.

Scopo della nuova legge amministrativa del Portogallo essendo quello di emancipare l'amministrazione locale dall'ingerenza governativa, il Municipio dovrà affatto vivere di vita propria. Gli elettori del *conselho* eleggono i membri della Camera municipale, ossia un Consiglio comunale, e gli eletti deliberano, amministrano, fiscaleggiano la destinazione delle entrate Municipali, creano scuole, tributi e pagano. Essendo essi in conoscenza dei bisogni locali, si provvederanno i mezzi per sopprimerli, destinando i servizi a cui devono essere le entrate erogate. Nè avranno bisogno di alcuna previa autorizzazione per istabilire imposte comunali e contrarre prestiti, purchè la natura e l'importanza dei nuovi aggravi non pregiudichino gl'interessi del distretto, ossia della Provincia, o non abbiano a rendere difficile la gestione delle amministrazioni che dovranno loro succedere.

Degli errori della Camera municipale sarà giudice il Consiglio del distretto, al quale Consiglio è intieramente affidato il contenzioso amministrativo comunale, e intorno ai danni che da quelli ne potrebbero derivare, sentenza la Giunta del distretto e, nella sua assenza, la Commissione esecutiva permanente, la quale esce dal suo seno.

Contro i giudicati, sia del Consiglio distrettuale, che della Giunta generale o della sua Commissione esecutiva, può la Camera municipale appellarsi al Consiglio di Stato, la cui sentenza sarà definitiva.

Anche la Spagna riconosce nelle Parrocchie una personalità morale amministrativa; e altri Stati d'Europa, ad eccezione della Francia (1), distinguono tra enti comunali maggiori e minori.

(1) In Francia le sole Città di Parigi e di Lione hanno istituzioni municipali diverse da quelle degli altri Comuni.

Ma la legge straniera, che in fatto di amministrazione locale ci conforta a mantenere la nostra opinione in ordine alla distinzione di due categorie di personalità comunali, è quella presentata dal Bismarck alla Camera dei Deputati di Prussia il 27 settembre 1869 (1).

Questa legge riconosce due enti morali distinti, che punto non distruggono l'autonomia locale dei piccoli Comuni rurali. E queste personalità morali sono il *Circolo* (*Kreis*) e le *grandi Città*, agglomerazioni di interessi locali che hanno affari propri da trattare, che sono capaci di possedere e di amministrare e di impor tasse sui cittadini nei limiti fissati dalle leggi, e aventi diritti che lo Stato deve garantire e rispettare.

Il Comune, a sua volta, compreso nel Circolo, è pur esso un ente morale al pari del Circolo, capace di possedere e di amministrare e di impor tasse; unito in consorzio a' vicini Comuni, non sacrifica la propria vita autonoma, ma si pone in grado di provveder meglio e più efficacemente ad alcuni pubblici servigi cui da solo non potrebbe.

Oltre ai Comuni e alle piccole Città fanno parte del Circolo i grandi possedimenti territoriali, nei quali si abbia un certo numero di coloni non proprietari.

I piccoli Comuni si nominano nelle loro assemblee il *Baglivo*, e due o più assessori incaricati dell'amministrazione delle cose comunali. Il *Baglivo* è ufficiale del Governo in tutte le materie di Sicurezza Pubblica.

Le grandi Città, che godono di ordinamento più libero, si nominano il Consiglio comunale che elegge nel suo seno per sei anni il *Borgomastro* e la Giunta, che, oltre le incombenze puramente d'interesse locale, debbono prestare servigi pubblici come quelli di polizia e di sicurezza. Se queste grandi Città hanno una popolazione di 30 mila abitanti, costituiscono un *Circolo*, e dipendono direttamente dall'autorità del Distretto di reggenza, e sono molto limitati i casi di ingerenza governativa.

(1) V. Antologia Italiana, Firenze, anno 1870, vol. 14, pag. 263. Bismarck e Lanza per C. BAER.

Il *Circolo* composto di piccoli Città, Comuni e possedimenti rurali ha una *Dieta* (*Kreistag*) un Magistrato detto *Landrath*, specie di Sindaco e sotto-Prefetto che è il vero amministratore degli interessi locali col concorso della Dieta. Esso è nominato dal Governo sopra una terna presentata dalla Dieta medesima. Esso pertanto è ad un tempo capo dell'amministrazione locale e ufficiale del Governo. Esso decide delle contestazioni che insorgono fra Comuni del medesimo Circolo, determina la parte di ciascun Comune e Città nel concorso per la costruzione e il mantenimento delle strade e degli edifizi del Circolo.

La Prussia pertanto, che in questi ultimi tempi si è dimostrata maestra in fatto di organizzazione militare, porge a noi pure un bellissimo esempio di ben inteso decentramento amministrativo col riordinamento dei Circoli e insieme col massimo rispetto alle più modeste autonomie locali. Bene interpretando lo spirito di unità, senza punto sacrificare l'esistenza di molte personalità a vane questioni di forma, la Prussia ci insegna come potrebbe regolarsi l'importante materia dell'autonomia locale, senza nuocere all'unità e agli interessi generali dello Stato (1). A noi sembra pertanto che, salve poche modificazioni, il sistema proposto dal signor Bismarck potrebbe molto bene foggarsi anche all'Italia, distinguendo quei Comuni maggiori ai quali potrebbe essere accordata maggiore libertà, da quelli minori che dovrebbero pur sempre subire una tutela per parte di personalità più capaci, salva però la facoltà ai medesimi di aggregarsi, e col raggiungere di una popolazione pari a quella dei Comuni maggiori, godere della stessa indipendenza e guarentigie loro accordate.

Le stesse leggi comunali che esistevano in Italia, quando essa era frazionata in piccoli Stati, quantunque intristite dall'assolutismo e da influenze straniere, riconoscevano ciò non ostante delle razionali distinzioni.

Le ultime leggi di Toscana, quella delle Due Sicilie, degli

(1) L'unité est la vie, l'uniformité est la mort, son idéal est la Chine. EUGÈNE PORTOU — *La liberté civile*.

Stati già Pontifici, di Modena e di Parma, ammettevano dal più al meno distinzioni fra i vari Comuni.

La legge che governava il già Regno Lombardo-Veneto, distingueva tre qualità di Comuni: *Il Municipio*, il Comune con *Consiglio comunale*, e il *Comunello* che in luogo di Consiglio aveva il *Concovocato* di tutti i contribuenti (1).

Oh! dunque se le stesse tradizioni italiane e l'esempio degli altri popoli più inciviliti, che si reggono a Monarchia costituzionale, dimostrano come l'unità nazionale e la libertà delle Province e dei Comuni, accompagnate da modalità diverse, possono benissimo fra loro armonizzare; perchè tante esitanze dovremo ancora avere per ammettere una doppia categoria di Comuni? Ma se ben riflettiamo, maggiore riesce lo spirito di unità, quanto più le diverse aggregazioni sociali di cui si compone lo Stato possono godere di libertà di azione e di vita propria.

L'unità costituita necessariamente dall'azione governativa si farà più intensa, più concentrata, quanto meno farà sparsa l'azione del Governo, imperocchè avvenga degli enti morali come degli individui, la cui azione è meno potente in ragione diretta della estensione e dello spazio sopra cui si esercita.

Nè le idee di ordine possono trovare offesa nelle diverse forme di ordinamento comunale, imperocchè l'ordine più che altro significhi armonia, non una compassata sistemazione,

(1) Il sistema dei *Convocati*, cioè il diritto di riunione dei contribuenti in una assemblea generale, accompagnato dalla facoltà di farsi rappresentare, l'obbligo della pubblicità, la rappresentanza diretta dei contribuenti in luogo di affidarla ad un Consiglio comunale, costituiscono altrettanti punti atti a rendere libera, non solo, ma ben più facile ed economica la vita comunale dei piccoli centri: — MANFRIN, op. cit., pag. 469. U. Rattazzi, essendo Ministro dell'Interno nel 1859, nella relazione alla legge 23 ottobre lodava del pari queste istituzioni dei *Convocati*, pei quali si attuava direttamente il consorzio popolare nel Governo del Comune, e se vi rinunciava poi, era piuttosto per cedere al consiglio di influenti dottrinari, che per volontà propria, non avendo potuto disconoscere quanto siffatto reggimento comunale abbia potentemente coadiuvato a mantenere viva l'esistenza dei piccoli Comuni nelle Province Lombardo-Venete.

la quale necessariamente nella pratica nuoce ed offende lo sviluppo degli enti ad essa sottoposti (1).

Per soverchia deferenza al principio di uguaglianza, che si direbbe di una legge la quale determinasse che ogni cittadino, ricco o povero che sia, dovesse avere il medesimo sistema di vita, gli stessi cespiti di spesa?

Adottato il principio di una stessa legge per tutti i Comuni, è avvenuto necessariamente il fatto che il piccolo non poteva calcare le orme del grande: e quindi per uscire dalla difficoltà si cominciò a propugnare l'idea di formare dei grandi Comuni; e sorse una scuola, la quale, dando l'ostracismo ai piccoli centri, dichiara senz'altro la loro esistenza impossibile con un normale svolgimento della vita comunale.

Chi non vede l'ingiustizia di questo principio? Per evitare un atto contrario all'eguaglianza, ammettendo due categorie di Comuni, si offende a morte l'autonomia dei piccoli centri, annientando il diritto alla loro esistenza.

Quando un Comune per avventura non avesse ragione di esistere, e a' suoi abitanti fosse lasciato il libero svolgimento dei loro interessi, è indubitabile che la sua separata esistenza non durerebbe a lungo. Ma il voler precorrere il fatto con una legge che ne annienti la vita, non può che tornare di grave nocumento.

Conchiudendo su questo punto, portiamo convinzione che una provvida legge comunale dovrebbe promuovere la spontanea formazione di centri maggiori: non certo forzarla; e rispettando l'autonomia anche dei più piccoli Comunelli, comprenderli tuttavia, come in Prussia, in un Circolo amministrativo, al quale fossero affidate le stesse maggiori attribuzioni sottratte ai piccoli enti comunali e riservate per i Comuni di maggiore importanza!

Il piccolo Comunello dovrebbe reggersi per Convocati, mandare i suoi rappresentanti al Circolo, eleggersi il suo Magistrato locale, e, quando mancasse persona idonea a coprire

(1) P. MANFRIN. Op. cit., pag. 474.

tale ufficio, ricorrere a quello di un Comunello vicino, rimanendo pur tuttavia distinto per amministrazione, come si pratica presso altre Nazioni (1).

Non vogliamo però far questione dei limiti in cui dovrebbe essere ristretta la vita e l'azione di questi piccoli Comuni: a noi importa intanto che sia riconosciuto il diritto anche dei più piccoli centri con tradizioni, istituzioni e beni propri, di conservare la loro propria personalità. In che misura un'autorità amministrativa, tutrice dei loro interessi, debba ingersirsi nelle loro amministrazioni, è questione per noi affatto secondaria. Il punto capitale, su cui ci ripugna il transigere, è quello relativo alla forzata aggregazione dei piccoli centri di popolazione, che non possiamo decisamente ammettere in ossequio ai principii di libertà e di autonomia locale.

(1) Secondo l'articolo 22 del codice amm. del Portogallo il Comune nel quale non siavi persona idonea alla carica di amministratore, potrà essere annesso al più vicino, all'unico effetto di essere ambedue retti da un solo magistrato amministrativo, serbata l'esistenza di ciascuno come Comune distinto.

Il cav. Ferrero di Ponsiglione, Sotto Prefetto, nel suo libro *Sul potere centrale*, è pure d'opinione si debbano i Comuni dividere in due categorie. Egli però accenna ad un fatto, che non possiamo approvare, quando esclama che non vi potranno essere Comuni di popolazione inferiore ai 500 abitanti.

RAPPRESENTANZA COMUNALE

In una Nazione retta da forma rappresentativa, ove i cittadini, riconosciuti capaci dell'esercizio dei diritti politici, possono eleggere, nella persona del Deputato, il loro rappresentante alla Camera, chiamata a discutere e a votare le leggi dello Stato, il principio di rappresentanza, mediante l'elezione, deve pure estendersi all'esercizio dei diritti amministrativi.

E succede infatti così, non pure negli Stati che ammettono l'elettorato politico, ma anche presso alcuni popoli non ancora governati da reggimento politico rappresentativo, donde si argomenterebbe come l'elettorato amministrativo abbia preceduto il politico: locchè si manifesta del pari conforme a ragione, badando dapprima i popoli a guarentire i loro interessi più vicini e più diretti, e poscia i più remoti e indiretti.

Le condizioni che regolano il diritto elettorale, secondo l'ultima legge sull'amministrazione comunale in Italia (1), sono *l'interesse e la capacità*, e le stesse garanzie che per il diritto politico, sono stabilite per l'elettorato comunale. L'*interesse* si desume dal domicilio o dal possesso nel Comune; la *capacità*, dal possesso significato per mezzo di un censo, che varia secondo la popolazione, tra le 5 e le 25 lire di

(1) Legge com. prov. 20 marzo 1865, art. 17 e 18.

tributo diretto secondo che il numero degli abitanti è di 3 a 60 mila, ovvero da speciali prove di capacità, cioè, da titoli di merito, di studio, di valore, ecc., ecc.

La stessa legge però, quantunque fissi il pagamento di un minimo censo, come condizione ai contribuenti per essere elettori, nei piccoli Comuni, non nega la stessa facoltà agli altri contribuenti che pagano un censo minore, qualora il numero degli elettori non sia doppio di quello dei Consiglieri da eleggersi.

Ma questo principio di estendere il diritto elettorale anche ai contribuenti di minor censo delle lire cinque, mentre è solo ammesso in via eccezionale, noi vorremmo costituire la regola generale, perchè, quantunque alieni dal propugnare il suffragio universale, così in materia politica, che di amministrazione, siamo d'avviso non doversi fare alcune restrizioni in ordine al censo, bastando, come è d'uso quasi generale in Inghilterra, l'essere contribuente, qualunque sia l'ammontare della quota, per essere elettore.

Mentre pertanto il diritto elettorale in Inghilterra è un diritto inalterabile per qualunque cittadino che abbia il carattere di contribuente, in Italia è ridotto alla condizione di un diritto accidentale regolato sulla stregua di un fatto estrinseco alle qualità di cittadino, quale è quello del numero degli abitanti di un Comune. Un cittadino che paga 5 lire, in una località di 3000 anime ed è elettore, verrebbe a perdere questo diritto, non per sua colpa o incapacità, continuando egli ad essere contribuente, ma soltanto se tramutasse domicilio in un centro maggiore; ovvero, se dopo un quinquennio dal censimento ufficiale della località in cui vive, risultasse, per l'accresciuto numero degli abitanti, appartenere il Comune ad altra categoria (1).

Ond'è che con molta ragione un operoso Italiano, assai dotto in materia amministrativa, essendo Ministro dell'Interno, in una sua relazione ad un progetto di legge sul riordinamento della legge comunale scriveva:

(1) Leg. com. vig., art. 202.

La concessione del diritto elettorale della moderna Europa, subordinata ad una determinata misura di censo, è quasi sempre collegata al solo fatto del pagamento di una contribuzione diretta, qualunque ne sia l'ammontare. Il diritto di elezione poggerebbe quindi sopra una base larghissima, e tale da rendere il Consiglio comunale una rappresentanza vera e diretta di tutti gli ordini di cittadini, di tutti i loro interessi (1).

Si può giustificare fino ad un certo punto la distinzione di diverse categorie di elettori, siccome praticasi nella Prussia (2), e nell'Impero d'Austria (3), e come era disposto in Roma antica (4); ma non vi ha ragione alcuna per scusare i motivi d'esclusione in base ad un maggiore o minor censo, adottati dalla legge italiana.

Ci reca meraviglia pertanto come l'attuale Ministro dell'Interno, nelle sue due proposte di modificazioni alla legge comunale e provinciale (5), non abbia introdotto un articolo per estendere il diritto elettorale a tutti i contribuenti.

Un'importante innovazione è però indicata in dette proposte, tendente ad accordare il voto elettorale direttamente alle donne e ai corpi collettivi (6).

Coloro che prendono ad esempio l'Inghilterra in tutto, essendo essa per verità maestra in fatto di liberali concessioni, vorrebbero negare, come essa nega, l'elettorato, così politico, che amministrativo, alle donne; e molte e gravi ragioni di esclusione si adducono, desunte dalla educazione, destinazione e costumi muliebri d'assai diversi da quelli degli uomini.

Se non che, a noi, generazione educata a' principii nuovi,

(1) M. MINGHETTI. Relaz. alla leg. com. e prov. nella tornata 13 marzo 1861.

(2) Le Province orientali della Prussia sono sottomesse all'ordinanza del 30 maggio 1853 (per le città), e alla legge del 14 maggio 1860 che ammettono la distinzione dei contribuenti in tre classi.

(3) Ordinanza 6 marzo 1850 che regola l'amministrazione municipale di Vienna.

(4) Rev. Brit., tome IV, 2 libre, 1870.

(5) Proposte Lanza 7 marzo 1870 e 1º dicembre 1871.

(6) Art. delle prop. 18, 26 e 48.

non pare tanto strano che una madre di famiglia, in alcune classi della società, possa essere chiamata alle elezioni amministrative, alle quali può avere non minore attitudine, che il giovine di 21 anni, e maggiore pur sempre che l'analfabeto, il quale non è assolutamente escluso. Sarà certamente un progresso della nostra civiltà che le madri dei figli nostri possano insegnar, coll'esempio e coll'opera, l'esercizio di quelle virtù cittadine, di cui esse si sono mostrate altamente capaci colla loro paziente e affettuosa abnegazione, e alcune, con eroico sacrificio nei duri cimenti sostenuti dall'italiana gioventù per il riscatto della Patria (1).

Tuttavia i nostri costumi non consentirebbero alla donna di frammettersi nel comizio degli elettori per recare il suo voto, ond' è che molto prudentemente le nuove proposte lascerebbero alla donna l'eccezionale facoltà di mandare al Sindaco, il giorno avanti l'elezione, il suo voto, chiuso, in ischeda suggellata, insieme al suo nome scritto di proprio pugno riconosciuto da un notaio o dal Sindaco (2).

Verso questa riforma eravamo già trascinati dalla vigente legge, che tien conto al marito della contribuzione che paga la moglie (3), e ai figliuoli, e ai generi prescelti dalle vedove e dalle mogli separate di corpo e di beni, delle contribuzioni dalle medesime pagate (4).

Vuolsi pure commendare la facoltà lasciata al padre di poter delegare ad uno dei suoi figliuoli l'esercizio dei suoi diritti elettorali (5), e il riconoscimento nel padre del diritto d'elettorato, basato sul censo, anche quando esso paghi semplicemente una contribuzione pei beni dei figli di cui abbia l'amministrazione per disposizione di legge (6).

Ciò non ostante, secondo lo spirito e la lettera della vigente

(1) GARELLI GIUSTO EMANUELE, op. e lez. cit.

(2) Art. delle prop. Lanza 21 e 48.

(3) Leg. 20 marzo 1865, art. 21.

(4) Leg. com. vig., art. 22.

(5) Leg. com. vig., art. 22, alinea 2^a.

(6) Leg. com. vig., art. 21.

legge comunale italiana (1), il diritto d'elezione è personale, mentre nelle leggi inglesi l'elettorato è concesso più alla contribuzione che alla persona; ond'è che l'elettore ha diritto di farsi rappresentare non solo, ma in talune speciali circostanze è in facoltà di dare sino a sei voti, lo che non possiamo assolutamente approvare.

Ci sembra invece da accettarsi il principio, per cui i corpi collettivi, avendo un'entità affatto distinta da quella dei loro componenti, possano essere distintamente rappresentati nel consiglio per mezzo di coloro che a loro volta rappresentano legalmente l'ente stesso (2).

Come condizione per aver diritto all'elettorato la nostra legge, ponendo la capacità (3), questa volle desumere da alcuni gradi e professioni tassativamente indicate, che diedero argomento a varie critiche, e non senza ragione, sfuggendo parecchi criteri di capacità alla tassazione fatta dalla legge.

Se non che, quando si rifletta che nessuno oramai, per quanto la sua capacità sia limitata, può sottrarsi al pagamento di un censo, sotto forma di ricchezza mobile, ne pare oziosa ogni questione al riguardo.

La legge inglese, che è di una logica inesorabile, non accenna ad un titolo speciale di capacità per essere elettore: essa non riconosce come elettore che il contribuente: questi deve essere capace, e chi ha capacità deve necessariamente pagare un censo.

La legge belga del pari non ammette all'elezione che i contribuenti, e questi sulla scala da 15 a lire 40.

Riconosciuti i requisiti che si richiedono per essere elettori, non dobbiamo dimenticare le cause generali di esclusione a tale diritto: e queste derivano dall'età, da condanna, da insolvenza, da interdizione giudiziale, o da difetto assoluto d'istruzione, salvo la riserva, per quest'ultima esclusione, di quei

(1) Leg. com. vig., art. 48.

(2) Modif. alla legge com. vig., colle prop. Lanza, 1^o dic. 1871, art. 48.

(3) Leg. com. vig., 20 marzo 1865, art. 18.

Comuni, dove il numero degli elettori alfabeti non è doppio del numero dei Consiglieri da eleggersi.

L'eleggibilità è regolata in massima dalle stesse condizioni che l'elettorato: con questa avvertenza che nessuno può essere eleggibile se non è elettore, e che non tutti gli elettori sono eleggibili (1).

E in vero, mentre la legge vigente dichiara in massima eleggibili tutti gli elettori iscritti, eccettua gli ecclesiastici che abbiano cura d'anime; se non che questa restrizione deve essere corretta per modo che la loro incompatibilità, a somiglianza di quella dei pubblici funzionari che debbono invigilare sulla amministrazione comunale, venga ristretta alla cerchia dei luoghi ove esercitano il loro ufficio (2).

Altro ragionevole motivo di esclusione alla eleggibilità si rinviene in coloro che ricevono uno stipendio o salario dal Comune o dalle istituzioni che esso amministra, in coloro che hanno il maneggio del denaro comunale, o che non ne abbiano reso il conto in dipendenza di una precedente amministrazione, e finalmente in coloro che abbiano lite vertente col Comune (3).

Tuttavia la disposizione di legge che esclude dal Consiglio comunale chi ha il maneggio del danaro comunale, non si

(1) Secondo le proposte Lanza, per tutelare il decoro e l'integrità delle locali rappresentanze, è pur motivo d'esclusione all'elettorato l'essere stato condannato anche per semplice appropriazione indebita, siccome una sentenza della Corte d'appello delle Calabrie, 18 giugno 1869, avea pur compreso fra gli incapaci al godimento dei diritti elettorali coloro che avessero riportato condanna per reato di ricettazione con scienza d'oggetti dipendenti da furto. V. *Giurista Calabrese*, 1869, pag. 195.

(2) Mod. alla leg. com. vig. colle prop. Lanza, 1^o dic. 1871.

(3) Più volte fu consigliato di accordare l'eleggibilità al medico condotto stipendiato dal Comune, non dovendosi collocare fra coloro che, come impiegati, dipendono direttamente dal Municipio, ma doversi piuttosto ritenere il suo stipendio quasi una indennità per le visite agli indigenti e non altrimenti; se non che alcuni dimostrarono temere la soverchia influenza del medico condotto nei piccoli Comuni rurali, e altri non vollero riconoscere nello stipendio fisso al medico che una retribuzione ordinaria in tutto simile a quella accordata a tutti gli altri impiegati comunali.

applica a chi per effetto di un mandato particolare e temporario di fiducia regolarmente affidatogli dal Comune, trovisi o siasi trovato in condizione di avere qualche somma di danaro al medesimo spettante, o perchè sia stato incaricato di riscuoterlo per conto di esso, o perchè siagli stato consegnato onde impiegarlo in un uso determinato (1).

Nessun dubbio poi circa alla ineleggibilità delle donne, che ottime a dare consigli in famiglia, non farebbero che rendere più vive e inconcludenti le discussioni quando trovassero posto nei Consigli comunali.

Le stesse garanzie che per il diritto politico sono stabilite per l'elettorato comunale. Le liste elettorali sono fatte e rivedute dall'autorità comunale, e sanzionate poi da quella provinciale colla facoltà del richiamo amministrativo e della contestazione giudiziaria avanti la Corte d'Appello e di Cassazione.

Tuttavia queste garanzie vogliono essere meglio assicurate. E per verità, rispetto ai reclami elettorali, una grave menda vi è da correggere nella legge presente, per la quale una stessa questione di diritto elettorale può venire assoggettata a tre gradi o a due soltanto di giurisdizione, secondo che si reclami contro un errore commesso nella lista elettorale (2), ovvero si sostenga la capacità legale di un cittadino ad essere elettore ed eleggibile (3).

Giova però notare che la prima difficoltà sarebbe tolta colla distinzione dei Comuni in maggiori e minori, negando in questi ultimi l'eleggibilità al medico condotto, che diverrebbe infatti influente come Consigliere comunale, e che la seconda verrebbe pure eliminata, quando ai medici condotti, finora imposti alle popolazioni indigenti, fosse tolto lo stipendio fisso, ma si lasciasse facoltà agli abitanti poveri di ricorrere a quello fra i medici del Comune che destasse in essi maggior fiducia, salvo a questo medico di presentare la sua nota d'onorari al Comune per le visite fatte. D'altronde una sentenza recente della Corte d'appello di Napoli, 7 dicembre 1871, ammise l'eleggibilità del medico condotto a Consigliere comunale.

(1) Sentenza della Corte d'Appello di Torino, 13 giugno 1871. V. Rivista amministrativa, 1871, pag. 548.

(2) Art. 30, leg. 20 marzo 1865.

(3) Art. 75, leg. 20 marzo 1865. V. prop. modif. Lanza, 1° dic. 1871.

Infatti nel primo caso, quando cioè si reclami contro la compilazione della lista elettorale, giudica in *primo* grado la Giunta municipale, in *secondo* grado la Deputazione provinciale, che pronunzia appunto sui reclami presentati al Prefetto da ogni cittadino godente del diritto elettorale instante per l'iscrizione di un cittadino ommesso sulla lista elettorale, o per la cancellazione di chiunque siavi stato indebitamente compreso, non meno che per la riparazione di qualunque altro errore incorso nella formazione delle liste⁽¹⁾, e in *terzo* grado la Corte d'Appello (2). Nel caso invece in cui si sostiene la capacità legale di un cittadino ad essere elettore ed eleggibile, giudica in *primo* grado il Consiglio comunale, in *secondo ed ultimo* la Corte d'Appello, e ciò dopo una giurisprudenza lungamente incerta, ed ora definita da un decreto del Consiglio di Stato (3).

Per metter fine a tale incoerenza, l'attuale Ministro dell'Interno propone, nelle sue modificazioni alle vigente legge, che nei diversi casi decidano, in *primo* grado, le Giunte comunali e i Consigli comunali, e in *secondo* grado, le Deputazioni e i Consigli provinciali, ove i reclami riguardino semplici irregolarità; e per contro giudichino i Tribunali e le Corti, se sia questione di capacità ad essere elettore ed eleggibile (4).

Sottoscrivendo a queste modificazioni proposte dall'onorevole Lanza, che ci sembrano informate a giusto criterio, come quelle che pongono le due diverse questioni di reclami elettorali al loro vero posto, lasciando all'autorità amministrativa la decisione dei reclami che non toccano la capacità delle persone, ma solamente il modo e le forme e gli errori materiali di iscrizione di lista, e commettendo le altre questioni di diritto

(1) Art. 34, leg. vig. com.

(2) Art. 39, leg. vig. com.

(3) In Inghilterra non esistendo la gerarchia sorvegliatrice in materia comunale, non vi possono essere reclami al Prefetto, nè facoltà di proporre rettificazioni al Sotto-Prefetto: materie queste, per gli antichi ordinamenti e consuetudini inglesi, devolute ai Giudici di Pace, e poco mutate dalle nuove leggi comunali di Guglielmo IV e della Regina Vittoria.

(4) Prop. Min. 1º dicem. 1871, art. 34, 36, 42, 43 e 75.

alla sola autorità competente, la giudiziaria, non possiamo tuttavia nascondere un nostro desiderio, di sorvolare cioè sull'autorità della Giunta e della Deputazione in ordine ai reclami di semplice irregolarità, per affidarne esclusivamente la competenza ai Consigli comunali e provinciali (1).

Secondo la legge italiana vigente, gli elettori di un Comune concorrono tutti egualmente alla elezione di ogni Consigliere, a differenza di ciò che avviene in Inghilterra, ove quando una Città è divisa in quartieri, ognuno di essi sceglie uno o più Consiglieri; tuttavia anche in Italia, quando un Comune è diviso in frazioni, la Deputazione provinciale, sulla domanda del Consiglio comunale o della maggioranza degli abitanti di una frazione, sentito il Consiglio stesso, potrà ripartire il numero dei Consiglieri fra le diverse frazioni, in proporzione della popolazione, e determinare la circoscrizione di ciascuna di esse (2).

Già abbiamo avuto occasione di accennare come in Italia il diritto elettorale sia personale, per cui a nessun elettore è data facoltà di farsi rappresentare (3), a differenza dell'Inghilterra, ove la rappresentanza è ammessa, e della Sassonia, che nella sua legge comunale permette alle donne maritate, non divise legalmente, di votare per i mariti, e agli amministratori di dare il voto per gli amministrati (4).

Alcuni vorrebbero estendere anche in Italia questa facoltà di farsi rappresentare nelle elezioni, specialmente dopo che fu riconosciuto nelle donne, dotate del diritto elettorale, di mandare il loro voto autentico in busta sigillata al Sindaco il giorno prima delle elezioni, se pure non preferiscano recarlo

(1) In Inghilterra i reclami di ogni specie in fatto di diritti elettorali sono fatti ai Giudici di Pace; nel Belgio alla Deputazione permanente del Consiglio provinciale.

(2) Leg. com. vig., art. 47.

(3) Art. 48, leg. com. vig.

(4) Leg. com. sassone, § XXX, art. 1°. Le donne maritate quando non sieno divise di tavola e di letto, possono prender parte alle riunioni comunali per i loro mariti. Lo stesso diritto viene esteso agli amministratori di corpi morali, di beni demaniali e comunali.

in persona, insieme agli altri elettori. Costoro ragionano nel seguente modo: se il principio di farsi rappresentare all'urna è accordato ad una classe di elettori, perchè dovrà essere negato a tutti gli altri, e in particolar modo a quelli che per atto notorio sono impotenti a condursi nei Comizi onde consegnare personalmente il loro voto? La giustizia e l'equità così consiglierebbero, sebbene non si neghi la necessità di circondare di molte cautele la legge, onde impedire che tutti gli elettori divengano in quei di paralitici, o in qualsivoglia altra condizione da non potersi recare in persona.

La seconda parte di questa argomentazione distrugge la prima, nel senso appunto che in pratica, quando fosse a tutti egualmente accordato il diritto di farsi rappresentare, ben pochi si accosterebbero all'urna, i Comizi resterebbero deserti, e gli Scrutatori, il Presidente, e il Segretario che compongono l'ufficio elettorale, potrebbero con tutta libertà variare, occultare, moltiplicare i nomi e rendere nulle tutte le cautele che la legge prescrive onde sia garantita la libera manifestazione dei voti dei cittadini, e inalterato l'esito delle votazioni. Non possiamo adunque nella pratica ammettere questo esteso diritto di farsi rappresentare all'urna, perchè questa deve essere accostata dalla generalità degli elettori, affin di impedire le facili alterazioni, e che il risultato delle elezioni sia dovuto piuttosto all'opera di un partito, che alla genuina manifestazione dei voti della maggioranza. L'eccezione accordata alle donne di farsi rappresentare trova il suo fondamento nella natura eccezionalissima della donna, nella quale non è mai lodata abbastanza la riservatezza e la ripugnanza di uscire dalla quiete e serena atmosfera della casa, per intromettersi nelle irrequiete riunioni elettorali, nelle piazze, nei teatri, negli atrii o nelle anticamere degli uffici.

Nessun dubbio poi circa la necessità che le adunanze elettorali non debbano occuparsi di altro oggetto che dell'elezione dei Consiglieri, e di proibire perciò ogni discussione o deliberazione (1) e che, tanto gli elettori quanto l'ufficio di scru-

(1) Leg. com. vig., art. 55.

tinio, non debbano temere pressione o influenza alcuna; i primi, nell'esercizio del loro diritto, i secondi, nel disimpegno del loro mandato. E perciò vuole essere severamente mantenuta la proibizione che interdice all'elettore di presentarsi armato all'adunanza elettorale, ove egli potrebbe imporsi ai timidi, e allo stesso ufficio di scrutinio dei suffragi, avendo facoltà di girare intorno la tavola a cui siedono il Presidente, gli Scrutatori e il Segretario (1).

Una grave questione si è fatta circa al modo, se palese o segreto, di dare il proprio voto.

Secondo la legge inglese le votazioni sono palesi; lo che concorda coll'indole, colle tradizioni e colle opinioni prevalenti di quel popolo maturo a libertà. Un autorevole pubblicista inglese avvalorò infatti tale opinione scrivendo come egli stimasse necessario che la firma dell'elettore sulla scheda dovesse venir apposta in un pubblico ufficio di registro, o quanto meno in qualche locale aperto ad ognuno e in presenza di di un pubblico funzionario responsabile (2). Altri poi, nello esprimere il desiderio di mutare sistema, proposero invece che le votazioni venissero fatte mediante scheda firmata, la qual cosa porrebbe rimedio alla segretezza del voto.

La legge italiana per contro, non solo non obbliga l'elettore alla apposizione della firma sulla scheda, ma dichiara nulle quelle nelle quali l'elettore si sarà fatto conoscere (3).

Fra il nostro sistema e l'inglese difficile si rende la scelta, poichè se la segretezza del voto può essere guarentigia di maggiore libertà e indipendenza, specialmente presso un popolo timido e nuovo alla vita amministrativa e politica, allo stato di confondere ancora le questioni d'ordine puramente pubblico con quelle di persona, non si può negare che le votazioni palesi hanno il gran vantaggio di educare il cittadino al coraggio della propria opinione anche in fatto di elezioni.

(1) Leg. com. vig., art. 59 e 64.

(2) M. I. STUART MILL — Il Governo amministrativo, trad. Fenili, Torino, 1855.

(3) Leg. com. vig., 20 marzo, 1865, art. 70.

Laonde a noi pare si possa lasciare per intanto facoltativo agli elettori il mettere il loro nome in calce alla scheda, preparando così l'opinione pubblica anche nei più piccoli Comunelli favorevole alle votazioni palesi, come quelle che ci sembrano più consentanee alle condizioni di un popolo maturo a libertà (1).

Occorre, prima di procedere innanzi, il soffermarsi un istante sopra una questione che può talora avvenire quando si presenti all'urna, per votare, un elettore, sull'identità del quale non essendovi ragione alcuna a dubitare, risulti tuttavia un errore di nome nella copia della lista.

Si volle da taluni negare a questo elettore la facoltà di votare; se non che, presentata la questione al Consiglio di Stato, l'illustre consesso amministrativo non solo riconobbe il diritto a detto elettore di votare, ma andò più innanzi, affermando come potesse indurre nullità dell'elezione l'essersi vietato all'elettore di votare (2). Decisione questa alla quale ci sottoscriviamo senza esitanza, perchè l'errore materiale della lista non può mai imputarsi all'elettore, il quale solo avrebbe potuto valersi della facoltà del reclamo, e col non valersene, imputare se stesso della propria incuria, quando l'omissione fosse avvenuta nella lista originale depositata nella sala del Comune all'unico scopo di sottoporla all'esame degli interessati per i relativi reclami (3).

A guarentigia dell'inviolabilità e della destinazione del voto, uno scrutatore nell'estrarre dall'urna elettorale ciascuna scheda deve passarla al Presidente, il quale ne dà lettura ad alta voce, come pure rende immediatamente pubblico il risultato dello scrutinio, nè può sciogliere l'ufficio se prima non fa constare delle operazioni elettorali per mezzo di processo verbale sottoscritto dagli scrutatori e dal segretario (4).

(1) Secondo la legge prussiana 15 maggio 1856, art. 14, ogni elettore deve ad alta voce dichiarare al Preposto all'elezione a chi egli darà il suo voto. Dovrà indicare tante persone quante saranno da eleggersi.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 5 marzo 1870. Vedi il giornale *la Legge* di Firenze, parte amministrativa 1870, n. 18.

(3) Leg. com. vig., art. 30.

(4) Leg. com. vig., art. 67.

Ove il numero degli elettori esiga la divisione in più sezioni elettorali, lo scrutinio dei suffragi deve farsi in ogni sezione, e il Presidente di ciascuna sezione deve recare immediatamente il processo verbale all'ufficio della prima sezione, ove, al cospetto di tutti i Presidenti delle sezioni, procede al computo generale dei voti, proclama il risultato dell'elezione, e col loro concorso redige processo verbale prima di sciogliere l'adunanza (1).

Se non si è fatta la proclamazione degli eletti per mancanza del verbale di riunione delle varie sezioni elettorali, e se manca pure il risultato dei voti di una qualche sezione, le elezioni sono intrinsecamente viziate.

La prova legale dei voti riportati dai candidati si desume dai soli verbali dell'ufficio, escluso ogni altro equipollente (2).

Prima di chiudere l'argomento in materia elettorale, sollevando sopra alcune formalità che non danno luogo a gravi questioni, ci occorre tuttavia ricordare il caso in cui l'elezione portasse nello stesso Consiglio ascendenti e discendenti, suocero e genero, ovvero più fratelli.

Nessun dubbio che nel caso in cui uno di questi congiunti fosse già in ufficio debba il nuovo eletto rinunciare all'onore di sedere in Consiglio. Ma la difficoltà può sorgere quando sieno contemporaneamente eletti padre e figlio, suocero e genero.

Quando fossero eletti in una volta padre e figlio a parità di voti, è razionale che il più giovane debba cedere il posto al più provetto; ma quando invece il padre riportasse un numero di voti inferiore a quelli ottenuti dal figliuolo, si dovrà far luogo a quest'ultimo ed escluder il padre? Certo che sì, ne risponde la nostra legge comunale (3), che in ossequio ai diritti della maggioranza, dapprima bada al valor numerico, e poscia a quello dell'età: se non che a noi sembra

(1) Leg. com. vig., art. 68.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 23 dicem. 1869, vedi *Rivista ammin.*, 1870, pag. 152.

(3) Leg. com. vig., art. 72.

che in questo caso eccezionalissimo l'età, la condizione e l'esperienza di padre consiglierebbero qualche temperamento, per il quale, senza disconoscere i diritti della maggioranza, potesse il genitore prendere il posto del figliuolo quando questi vi acconsentisse.

In questa eccezione non pensiamo doversi comprendere il suocero e il genero; e mentre la legge e la giurisprudenza non accennano a veruna restrizione circa il numero dei fratelli che possono far parte dello stesso Consiglio comunale, ne pare tuttavia prudenza limitare detta facoltà a due soltanto nei piccoli Comuni, e a tre nei Comuni maggiori (1).

Contro alle operazioni elettorali deve di necessità essere ammesso il ricorso al Consiglio comunale, e in appello al Consiglio provinciale meglio che alla Deputazione. Quando però vi fosse questione che toccasse alla capacità legale di un cittadino nell'esercizio dell'elettorato e nel godimento del diritto di eleggibilità, le sole autorità competenti a giudicarla debbono essere i Tribunali e le Corti d'appello.

Eletti i Consiglieri comunali, costituiti i Consigli, fa d'uopo che siano convocati perchè deliberino. E il principio di autonomia, di cui andiamo invocando le pratiche applicazioni, richiede che essi possano liberamente convocarsi: quindi ci sembra una vana restrizione quella della vigente legge comunale che limita le sessioni ordinarie dei Consigli a due volte all'anno. Nel Belgio (2), e nella Prussia (3), i Consigli possono radunarsi quando vogliono, vale a dire tutte le volte che lo esigono gli affari di loro competenza. Nella Spagna i Consigli possono radunarsi in sessione ordinaria due volte per settimana pel disbrigo degli affari che sono di loro attribuzione, e l'Alcade li può convocare in sessione straordi-

(1) Una nota del Ministro dell'Interno, 4 nov. 1867, dichiarava come non si dovesse ritenere limitato il numero dei fratelli nello stesso Consiglio.

(2) Art. 62, leg. com. belga.

(3) Leg. cit., § LXII capo, diritti e rapporti del consiglio comunale.

naria ogni volta che egli lo creda opportuno; ma in questo caso non si possono trattare altri argomenti che quelli specificati nella cedola convocatoria (1).

La proposta di lasciare maggior facoltà ai Consigli di riunirsi, senza bisogno dell'assenso dell'autorità governativa, è già stata fatta nel Parlamento fino dall'anno 1861 col progetto di legge di ordinamento comunale e provinciale presentato dall'on. Minghetti, ed il Ministro proponente riteneva fino d'allora che tale agevolezza non avrebbe dato luogo ad abusi, essendo per legge determinate le materie sulle quali gli adunati devono deliberare, e circoscritti i confini delle loro competenze (2).

È bensì vero che secondo la vigente legge, sulla istanza della Giunta municipale o di quella di una terza parte dei Consiglieri, e anche d'ufficio, può il Prefetto ordinare la riunione straordinaria del Consiglio comunale per deliberare sovra oggetti particolari; ma questo è pur sempre una soggezione che i Municipi debbono soffrire a scapito della loro attività.

Si volle da alcuno censurare la disposizione che ammette la presenza di un funzionario governativo alle adunanze dei Consigli comunali; se non che ci sembra la critica infondata, sia per la necessità in cui può trovarsi il Governo di avere per mezzo de'suoi funzionari delle esatte informazioni sull'andamento dello spirito locale, che imperfettamente si può talora desumere dalle relazioni dei sindaci, sia poi perchè detti funzionari non hanno voto deliberativo, e può quindi il loro intervento sempre giovare e mai nuocere agli interessi locali, e sia finalmente perchè la pubblicità delle sedute del Consiglio costituisce tale guarentigia da distruggere ogni timore o sospetto negli elettori che si possa cospirare in qualunque maniera a loro danno.

(1) Art. 61, leg. com. spagnuola.

(2) La legge comunale d'Olanda stabilisce del pari che le adunanze del Consiglio comunale siano liberamente promosse dalle rappresentanze stesse.

Dobbiamo pur anco insistere a che la pubblicità delle sedute dei Consigli da facoltativa sia resa obbligatoria, tranne il caso in cui si tratti di questioni di persone. Infatti, senza pubblicità, non avvi responsabilità efficace, ed è la pubblicità quella che porge occasione agli elettori di pesar il merito reale degli eletti, non potendosi gli amministrati ritenere sufficientemente soddisfatti della pubblicazione delle deliberazioni del Consiglio da farsi per copia all'Albo Pretorio del Comune nel primo giorno festivo, o di mercato successivo alla loro data (1).

A tutti gli elettori deve ugualmente e sempre interessare la conoscenza dell'oggetto posto in discussione e delle opinioni emesse, come della condotta tenuta dai singoli Consiglieri per formare un criterio nelle scelte. La legge deve dunque prescrivere, come di regola, la pubblicazione delle sedute, e non semplicemente permetterla, perchè il mettere in pieno arbitrio dei Consigli comunali lo stabilimento di una regola opposta, si indebolirebbe ogni principio di seria ed efficace responsabilità, lasciando, a chi deve subire il controllo, la facoltà di ammetterlo o di rigettarlo.

Circa il modo della convocazione dei Consigli comunali, a maggior guarentigia degli interessati, si rende necessario che sia fatto per *avviso scritto*, contenente l'indicazione delle materie a trattarsi; che dall'avviso della convocazione all'adunanza del Consiglio corra almeno l'intervallo di otto giorni; che nel caso di *seconda* convocazione le deliberazioni non sieno valide, se il numero degli intervenuti non raggiunga almeno

(1) Art. 90, leg. com. vig., 20 marzo 1865. — Secondo la legge belga vi sono materie che il Consiglio è tenuto a discutere in pubblico, a meno che due terzi dei Consiglieri, per ragioni d'ordine pubblico o per evitare gravi inconvenienti, non esprimano desiderio che sieno privatamente discusse.

La pubblicità delle sedute del Consiglio è obbligatoria, secondo detta legge, tutte le volte che le deliberazioni hanno per oggetto: il bilancio e i provvedimenti che vi riferiscono, l'erezione di stabilimenti di pubblica utilità, le pratiche per fare un prestito, l'alienazione totale o parziale di beni o di diritti immobiliari del Comune, la demolizione di pubblici edifiizi e di antichi monumenti.

il quarto dei consiglieri in ufficio, a differenza del principio adottato dalla vigente legge, per cui, ad una seconda votazione, le deliberazioni si ritengono valide qualunque sia il numero degli intervenuti (1).

Finalmente, e sempre nell'interesse degli amministratori, deve ciascuno di essi avere il diritto di domandar copia di una o più deliberazioni del Consiglio, mediante il pagamento di alcune tasse di segreteria.

L'elezione di alcuni fra i componenti il Consiglio comunale che più permanentemente e con speciali attribuzioni si occupino dell'azienda municipale, è istituzione comune all'Italia e all'Inghilterra, sebbene i nomi sieno diversi, come pure, con altre denominazioni, esisteva presso i Municipi italiani non solo, ma riscontrasi essere parte integrante di ogni ordinamento municipale antico o moderno (2).

La Giunta comunale è appo noi la vera rappresentanza del Consiglio, e l'esecutrice delle sue deliberazioni; eletta nel seno del Consiglio, a maggioranza assoluta di voti, si rinnova ogni anno per metà, a differenza di quanto era stabilito nella legge dell'ottobre 1859 che fissava la durata di tutta la Giunta nel suo complesso ad un anno solo di carica, non escluso però nei suoi membri il carattere della rieleggibilità.

Il principio adottato dalla vigente legge, che si appaga della rinnovazione di una semplice metà della Giunta, mira al pratico scopo di mantenere nei membri della Giunta la conoscenza e la tradizione degli affari. Se non che anche questo prolungamento di tempo non può essere sufficiente per iniziare e condurre a termine un'impresa: ne può, negli assessori che compongono la Giunta, sorgere l'interessamento. necessario a ben condurre un'azienda, dal momento che essi sanno come il loro ufficio sia di assai breve durata; nè d'altra parte si curano a prevedere le conseguenze di un dato provvedimento, riuscendo difficile a riconoscersi cui spetti la responsabilità

(1) Art. 89, vig. leg. com.

(2) P. MANFRIN — Opera citata, pag. 393.

dell'atto. Ben è vero che la legge permette la rielezione, ma questo fatto, per se stesso accidentale, non può essere contemplato come efficace per modificare una disposizione di legge.

Ci pare adunque che la durata in carica degli assessori potrebbe estendersi a tre anni, tanto più se si riflette che essi disimpegnano le funzioni che erano una volta affidate ai Vice-Sindaci; salvo al Consiglio comunale di revocare dall'ufficio quell'assessore che fosse impari al mandato affidatogli, e di rendere meno illusoria la responsabilità, di cui tutti gli assessori debbono rispondere per le speciali incumbenze loro attribuite (1).

Le attribuzioni che la legge confida alla Giunta sono abbastanza importanti per non essere passate assolutamente sotto silenzio; tuttavia le accenneremo appena in questo caso, svolgendo più ampiamente il tema parlando dell'azione comunale.

Come autorità esecutrice delle provvidenze votate dal Consiglio, la Giunta non dovrebbe avere attribuzione alcuna che non avesse il suo fondamento nelle deliberazioni comunali, tuttavia si riconobbe di necessità l'affidare all'iniziativa della Giunta alcune incumbenze speciali, determinate piuttosto dal sorgere di un bisogno improvviso, intollerante di ritardi, che fondate sopra una deliberazione del Consiglio.

E perciò sta bene che la Giunta possa deliberare intorno alla erogazione delle somme stanziate in bilancio per le spese impreviste, e allo storno da un articolo all'altro nella stessa categoria, e possa del pari promuovere le azioni possessorie (2).

Tuttavia, quando fosse accolta la nostra opinione di lasciare in facoltà dei Consigli comunali di potersi liberamente convocare in seduta straordinaria, ne pare che alcune attribuzioni potrebbero essere tolte alla Giunta per lasciarle al Consiglio.

(1) In Inghilterra gli *Aldermen* della *City*, e d'altri Borghi, durano in carica per tutta la loro vita.

Già abbiamo notato come, secondo la nuova legge del Bismarck, in Prussia i Consigli comunali eletti essi medesimi per dodici anni, eleggano nel loro seno il *Borgomastro* (Sindaco), e la *Giunta* per sei anni.

(2) Art. 93, leg. com. vig.

Ond'è che all'intero Consiglio, meglio che alla Giunta, dovrebbe essere affidata la nomina e la licenza dei servienti del Comune; quando si tratta di persone, qualunque sia il servizio che essi prestano al Municipio, le cautele non sono mai soverchie per garentire un buon acquisto al Comune, in caso di nomina, come pure i riguardi non sono mai troppi, allorchè si tratti della licenza di un uomo che potrebbe essere la vittima del dispetto di qualche assessore, appunto per aver compiuto con scrupolosa fedeltà il proprio dovere.

Si è fatta questione se la Giunta, alla quale è unicamente affidata l'esecuzione delle deliberazioni prese dal Consiglio, possa competere l'attribuzione di liquidare una pensione accordata dal Consiglio stesso a qualche impiegato avente diritto alla medesima. Il Consiglio di Stato ha risposto saggiamente in senso affermativo, perchè, quando il Consiglio comunale ha stabilito le norme e la misura secondo cui i suoi impiegati hanno diritto ad una pensione, il liquidarla non essendo che mera esecuzione di quelle attribuzioni, deve, secondo la vigente legge, spettare alla Giunta (1).

Altra questione si è pur fatta in ordine alla nomina di revisore dei conti, se cioè tale mandato possa cadere sopra un fratello di un assessore comunale, e lo stesso Consiglio di Stato ha risposto negativamente, ritenendo tale nomina contraria alla legge (2).

Prima di chiudere questo capo, non dobbiamo dimenticare che le deliberazioni del Consiglio comunale, come della Giunta, una volta che hanno riportata la debita approvazione, assumono il carattere di atti o strumenti autentici, e che, per essere il Segretario comunale l'ufficiale pubblico autorizzato a riceverli, i fatti da lui attestati nel verbale, come avvenuti alla sua presenza, possono soltanto escludersi con iscrizione

(1) Parere del 5 febb. 1870. Vedi *Consultore amministrativo*, 1870, n. 15.

(2) Parere 12 marzo 1870. Vedi *Rivista amministrativa*, 1870, pag. 330.

in falso (1). I privati a loro volta non hanno diritto di ricorrere contro le deliberazioni comunali, se pure non abbiano nelle medesime un interesse diretto (2).

Non ai privati, ma piuttosto al Prefetto dovrebbe competere il diritto di provocare la nullità di quelle deliberazioni che sieno state prese in adunanze illegali del Consiglio e della Giunta per aver trattato oggetti estranei alle attribuzioni dei Consigli medesimi o delle Giunte (3).

D'altra parte non ci sembrano del pari oppugnabili le deliberazioni consiliari che accennassero alla pubblicazione all'Albo Pretorio dei nomi dei Consiglieri mancanti, perchè o l'assenza è giustificata, e allora per nulla rimane pregiudicata la posizione degli assenti, o non è giustificata, e in questo secondo caso è necessario che gli elettori giudichino della negligenza dei loro eletti.

Finalmente reputiamo legali le radunanze dei Consigli e delle Giunte fuori dell'ufficio comunale, purchè nell'avviso di convocazione sia indicato il luogo dell'adunanza, non siavi stata opposizione, e la scelta del luogo non sia seguita nell'intendimento di eludere la legge.

(1) Sentenza della Corte d'Appello di Casale, 1° agosto 1868.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 12 gennaio 1870. Vedi *Rivista amministrativa*, pag. 169.

(3) Leg. com. vig., art. 227.

AZIONE COMUNALE

La partecipazione immediata di ogni cittadino all'amministrazione delle cose d'interesse generale del Comune e dello Stato promuove in ciascuno un tal senso di dignità e importanza propria, che le facoltà e virtù della mente e dell'animo in supremo grado si ingagliardiscono (1). Questa grande verità, che destò in noi l'opinione di allargare il diritto elettorale, opinione d'altronde divisa con eminenti pubblicisti contemporanei (2), ci consiglia del pari ad allargare la sfera d'azione dei Comuni, mantenuta in limiti alquanto angusti dalla vigente legge, se poniam mente all'attività e alle attitudini dei maggiori centri di popolazione.

Il Comune, oltre di essere parte integrante della Nazione, e quasi una frazione amministrativa dello Stato, ha pure una esistenza sua propria; agli occhi della legge doveva pertanto essere considerato come persona civile, e come un individuo, il quale, preso astrattamente, differisce essenzialmente dai membri dai quali è composto (3).

(1) A. MACCHIAVELLI — *Storie Fiorentine*.

(2) T. MAMIANI — *Cenno di una legge elettorale*. Ed. Le Monnier, 1853.

(3) L'idea di considerare i Municipi come persone morali capaci di diritti non era sfuggita al giureconsulto fiorentino nella lettera 22. *De Fideiussoribus*, ove diceva: *Hereditas persone vice fungit, sicuti Municipium, et Decuria, et Societas*. Lo stesso pensiero è riprodotto da Ulpiano nella let. 3, § 4. *De honor. possess.*, ove è detto: *a Municipibus, a Societatibus et Decuriis et corporibus bonorum possessio agnosci potest*.

Essendo il Comune come un corpo morale distinto dagli individui che lo compongono, ne viene di conseguenza che, come il privato, sia capace di possedere, a titolo di proprietà, e di godere di tutti i diritti che ad ogni singolo proprietario sono inerenti; se non che la legge, che ha riconosciuto nel Comune una personalità giuridica, fece alcune riserve col soggiungere che fossero osservati gli usi e le leggi di diritto pubblico, lo che d'altronde subito si comprende per la condizione eccezionale di questa personalità.

Nessun dubbio anzitutto circa il dovere strettissimo che corre alle amministrazioni comunali di vegliare attentamente all'integrità del territorio comunale; e perciò vuole essere lodata la disposizione di legge che obbliga ad ogni Comune di formare un esatto inventario di tutti i beni comunali, mobili ed immobili, come pure dei titoli, degli atti, delle carte e scritture; inventario da rivedersi ad ogni cambiamento di Sindaco, come quegli cui spettano tutte le azioni in ordine alle proprietà mobiliari e immobiliari del Municipio (1).

I Comuni possono acquistare la proprietà o l'usufrutto dei beni nell'istesso modo con cui si acquistano da qualunque altra persona godente della pienezza dei diritti civili; però, quanto all'alienazione di beni immobili e alla costituzione di servitù, alla vendita di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito e di azioni industriali, come alla contrattazione di prestiti, a norma della vigente legge, si rende necessaria l'approvazione della Deputazione provinciale (2).

Questa ingerenza della Deputazione negli affari del Municipio è certamente giustificata, ove si pensi alle condizioni dei piccoli Comuni rurali, dei quali anzi dovrebbero pur sorvegliarsi, dalla stessa autorità o da una equivalente, gli acquisti di stabili, siccome vuole la vigente legge in ordine all'acquisto di azioni industriali e d'altri simili valori per tutti i Comuni indistintamente; ma ne pare che la stessa ingerenza si riduca ad una vana formalità, o peggio, ad un atto tutorio umiliante di fronte ai Comuni di qualche importanza.

(1) Leg. com. vig., art. 111.

(2) Art. 137, leg. com. vig.

Come è probabile che piccoli Comuni rurali possano, con inopportuni e svantaggiosi acquisti, recar danno al bene dei Comuni medesimi e dello Stato, così ci sembra quasi assurdo l'immaginare che i Consigli comunali delle grandi Città, composti di persone intelligenti, di esperienza e di capacità più che ordinaria, possano addivenire ad acquisti e a vendite a danno del Comune e dello Stato.

A questo punto si manifesta altresì la ragionevolezza e l'importanza della tesi, già da noi sostenuta, in ordine alla distinzione di due categorie di Comuni.

Ammesso il diritto nei Comuni di possedere, fare acquisti e alienazioni, come ogni altra persona, si tratta di vedere come essi possano acquistare, in forza di successioni, legati e donazioni.

Secondo l'antico diritto romano, ai corpi morali non si poteva lasciare nè un'eredità nè un legato (1); coll'andare del tempo però, i romani legislatori, abbandonando il troppo stretto rigore del diritto, fondato nelle sottigliezze delle antiche leggi, incominciarono a permettere che le Città e i Municipi potessero venir istituiti dai loro liberti, e che ne raccogliessero le eredità fedecommissarie e i legati, fin che più tardi furono ammessi a conseguire anche le eredità direttamente ad essi lasciate (2).

Tuttavia, ammettendo, come di ragione, nei Comuni il diritto di ricevere per testamento e donazione, ci sembra doversi sostenere la condizione nei Comuni medesimi di non accettare mai eredità alcuna senza beneficio di inventario, non tanto per equiparare la condizione dei Municipi a quella dei minori, quanto per non mettere mai in posizione i Comuni di incontrare obbligazioni per inconsulte e improvvise deliberazioni.

(2) ULPIANO, in fragm., tit. 22, § 5.

(2) L. 26 ff. ad S. C. Trebell, L. 20 ff. De rebus dubiis; L. 1 § 5, ff. ad leg. Falcid; L. 12, Cod. De hered. instit.; L. 8, Cod. eod; Voet, ad Pandect., lib. 28, tit. 5, N° 2; Richeri. Iurisprud. univ., tom. 5, § 1547 e seg.

Ma se l'ottima e provvida legge civile, coll' istituzione delle accettazioni di eredità con beneficio d' inventario, porge ai Comuni il miglior modo di provvedere ai loro interessi con sicurezza, e senza bisogno alcuno di autorizzazione per parte del Governo, siccome tuttavia prescrive la legge civile (1), non riesce ad essi del pari così facile ove si tratti dell' accettazione di una donazione, specialmente quando ad essa sia apposta qualche condizione.

Debbono dunque i Comuni, ai quali sia differita qualche donazione, attendere l' approvazione del Governo, del Tribunale e della Deputazione provinciale, prima di deliberare intorno all' accettazione; o accettare, con riserva di conseguire detta approvazione, oppure dovranno accettare per capacità propria senza il consenso di una autorità superiore?!

Nel primo caso, qualora i Comuni dovessero aspettare il consenso di una autorità amministrativa o giudiziaria prima di decidere sull' accettazione di una donazione, potrebbero esserc pregiudicati i loro interessi, tuttavolta che il donante venisse a morire prima che l' accettazione fosse stata accordata. E in vero sarebbero perfettamente nel loro diritto gli eredi del donante, e anche altri individui aventi causa col medesimo, di rifiutarsi a soddisfare gli obblighi indicati nell'atto di donazione, appoggiandosi sul disposto della legge civile che non ammette come valida l' accettazione di donazione, fatta con atto pubblico posteriore all'atto di donazione, se l' accettazione stessa non è avvenuta prima della morte del donante (2).

È bensì vero che il giureconsulto Ulpiano ci riferisce come, in forza di un principio particolare di diritto, la semplice promessa di donazione fatta ad una Città per un' opera pubblica, produceva un' obbligazione, quantunque la promessa non fosse stata accettata (3); se non che a noi sembra che tale opinione non possa più accettarsi secondo i principii nuovi del diritto, i quali non permettono che per riguardo ad un

(1) Art. 932, cod. civ. ital.

(2) Art. 1057 e 1061, cod. civ. it.

(3) ULPIANO, L. 6, § 2, ff. De pollicitat.

pubblico bene, alcune volte più supposto che reale, debba farsi troppo sovente eccezione agli inviolabili principii che la legge civile ha consacrato nell'interesse dei privati, non meno che dell'equità e della giustizia che consigliano molte riserve ogni volta che si debba derogare alla legge comune.

Queste considerazioni pertanto ci consiglierebbero a riconoscere nei Comuni la capacità ad accettare qualunque donazione che potesse loro venire accordata. Ma, vuoi per gli obblighi che alle donazioni stesse possono essere inerenti, vuoi per gli effetti che le accompagnano (1), fu consigliato, come miglior partito, quello delle accettazioni con riserva, cui dovrebbero essere tenuti i Municipi quando fosse loro deferita qualche donazione; se non che la legge civile non riconosce le accettazioni con riserva neppur quando si tratti di donazioni fatte a persone che non sono ancor nate (2). Una volta che la legge ha indicata la persona autorizzata ad accettare per i nascituri, i minori, e gli interdetti, le donazioni rimangono irrevocabilmente accettate per il donatario, nè può questi avere modo alcuno di opporsi a detta accettazione, giunto che egli sia all'età capace, nè può essere restituito in intero per la mancanza di accettazione, salvo il regresso contro chi aveva l'obbligo dell'accettazione (3).

Di fronte a tali principii consacrati dalla ragione, dalla dottrina e dall'esperienza, non sappiamo concepire un' accettazione di donazione con riserva di ottenere il consenso del Comune donatario, quando di detta facoltà dell'accettazione fosse rivestito il Governo o la Deputazione provinciale, sia a condizione di conseguire il consenso del Governo stesso, quando il diritto d'accettazione fosse accordato al Comune con riserva di ottenere l'autorizzazione governativa.

Ma, non ammettendo tali accettazioni condizionate, ci può venire osservato: si attengano i Comuni al principio con-

(1) Art. 1081, 1082 cod. civ. it. e seg.

(2) Cod. civ. it., art. 1059.

(3) Art. 1053, cod. civ. it.

erato dalla legge di aspettare l'autorizzazione del Governo prima di accettare le donazioni (1).

Ma è appunto ciò che non vogliamo concedere, perchè ogni dilazione di accettazione, in attesa di superiore autorizzazione, potrebbe tornare di pregiudizio ai Comuni, e, d'altra parte, ci ripugna il pensiero che l'azione delle grandi Città sia così ristretta da non essere in grado di pronunziarsi sovra una donazione ad esse fatta.

Dovremo adunque concedere a tutti i Comuni indistintamente e incondizionatamente la facoltà di accettare o rinunciare donazioni ad essi fatte, quand'anche queste donazioni fossero accompagnate da pesi e condizioni gravi?

Si potrebbe distinguere anzitutto tra donazioni semplici e condizionate, accordare il diritto di accettare le prime a tutti i Comuni indistintamente senza bisogno di superiore consenso; e ai Comuni maggiori, secondo la distinzione da noi proposta, permettere l'accettazione di tutte le donazioni, anche delle condizionate, purchè le condizioni, oltre quelle vietate dalla legge civile (2), non si colleghino ad opere, edifici, imprese in cui possano essere coinvolti gli interessi di altri Comuni, della Provincia e dello Stato.

Può accadere che ai Comuni sia lasciato un diritto di usufrutto così per atto di ultima volontà come per donazione.

Si è discusso lungamente circa la durata di questo usufrutto. Secondo il diritto romano e la antica legislazione di quasi tutti gli Stati italiani, l'usufrutto che era stato legato ad un Comune doveva durare cento anni.

Il codice albertino distingueva secondo la diversa destinazione dell'usufrutto o il termine designato nell'atto; ma, in ogni caso, non doveva oltrepassare i sessant'anni (3).

Il codice italiano, che non accettò il principio delle prescrizioni a lunghissimo tempo, che abolì le istituzioni fede-

(1) Art. 1060, cod. civ. it.

(2) Art. 1065, 1066 e 1067, cod. civ. it.

(3) Cod. civ. alb., art. 530

comessarie, facendo in ciò ossequio ai dettati dell'economia politica, che condanna le immobilizzazioni delle proprietà in mano delle famiglie come dei Comuni, con grande accortezza determinò il principio che l'usufrutto stabilito in favore di Comuni o di altri corpi morali per atto tra vivi o di ultima volontà, non può eccedere la durata di trent'anni (1).

Esaminata fin qui per brevissimi capi l'azione comunale in ordine al diritto che è accordato ai Municipi di possedere e ricevere proprietà per atto tra vivi o per testamento, ci corre debito di indicare quale sia il miglior sistema di amministrazione delle proprietà medesime da consigliarsi ai Comuni.

È incontestabile che le proprietà fondiarie in mano dei corpi amministrativi non possono prosperare, e che d'altronde non arrecano sempre quel vantaggio che vi sarebbe ragione di sperare affittandole ai privati. Questa verità spiega le disposizioni della legge comunale vigente, che accennano come i beni del Municipio possano essere goduti in comunione dalla generalità degli abitanti, ma che però deggiono di regola esser dati in affitto, e come finalmente possa rendersi obbligatoria dalla Deputazione provinciale la vendita di detti beni, quando rimangano incolti (2).

Dato che il Consiglio comunale ammetta la generalità degli abitanti del Comune a godere in natura il prodotto de' suoi beni, si manifesta la necessità di un regolamento, alla cui osservanza sieno tenuti gli abitanti medesimi perchè l'abuso degli uni non riesca a danno della generalità cui s'intende giovare.

Questo regolamento, che all'occorenza può assoggettare gli utenti al pagamento di un corrispettivo in danaro, è d'altronde suggerito dal principio che i beni comunali non vogliono essere considerati come appartenenti individualmente agli abitanti della Comunità, i quali ne siano altrettanti comproprietari, e li posseggano, *pro indiviso*, come più fratelli

(1) Cod. civ. it., art. 518.

(2) Art. 112 e 113, leg. com. vig.

posseggono insieme la successione paterna prima che abbia luogo la divisione fra essi: imperocchè, il patrimonio comunale, preso nel suo insieme, tanto nell'attivo, quanto nel passivo, è tutto intero nel dominio del corpo morale che costituisce il Comune (1).

Conseguenza di questo principio è l'indivisibilità dei beni comunali in vari lotti, per destinarne alcuni piuttosto all'uso di una data classe di cittadini che ad un'altra. Altre conseguenze furono indicate non meno importanti (2); e sono: gli abitanti dei Comuni debbono essere considerati come semplici usuari delle proprietà fondiarie non godendone che nella misura dei loro bisogni, lo che caratterizza veramente il diritto d'uso. Ne consegue inoltre, che se un Comune comparso in giudizio, si trova condannato al pagamento di una somma qualunque verso la parte avversaria, non sono gli abitanti *ut singuli* che sono passibili della condanna. Finalmente, l'abitante il quale abbandona un Comune per andarsi a stabilire altrove, deve perdere i vantaggi personali che egli poteva precedentemente percevere in ragione del suo domicilio sui beni comunali del luogo, poichè, avendo coll'abbandono troncato le relazioni locali, che erano il fondamento della sua associazione, non deve più godere gli effetti di una causa che gli è divenuta estranea. Quindi a costui potrebbe negarsi il diritto d'uso o di pascolo nei terreni del Comune abbandonato.

Ma, per evitare contestazioni, che non poche potrebbero insorgere in ordine a questo godimento in comunione dei beni comunali colti o non colti, si rende altamente lodevole il consiglio dato ai Municipi di alienare tutte le loro proprietà fondiarie, o quanto meno, ove la vendita riesca difficile a prezzi onesti, di affittarle se colte, concederle in enfiteusi o costituirle in rendita fondiaria se incolte.

Diremo poche parole sulle locazioni e sulle enfiteusi cui

(1) Si quid debetur universitati singulis non debetur; nec quod debet universitas singuli debent. *Corp. jur. civ. dig. L. 7, § 1, ff. lib. 3, tit. 4.*

(2) VIGNA e ALIBERTI — Dizionario amministrativo. V. *Comuni*.

debbono addivenire i Comuni, e poi indicheremo il miglior sistema onde procedere alle vendite.

Le locazioni d'immobili, siccome è detto nel codice italiano non possono stipularsi per un tempo eccedente i trent'anni. Però, coloro che sono semplici amministratori non possono impegnarsi per locazioni eccedenti i nove anni (1).

Trattasi ora di vedere se i Comuni debbano valersi della facoltà di addivenire a locazioni per trent'anni, oppure per nove anni appena. Quantunque alieni da ogni restrizione, non dubitiamo un istante, che trattandosi dell'affittamento di beni coltivati, la facoltà nelle Amministrazioni comunali deve essere limitata a nove anni, poichè l'affittamento per maggior tempo potrebbe riuscire di pregiudizio ai Comuni, e soverchiamente vincolerebbe i Consiglieri mandati dagli elettori a sostituire coloro i quali stipularono il contratto di locazione. Convien inoltre por mente che le locazioni ordinarie di un novennio riescono del pari utili al Comune come al locatario; al primo, perchè riesce in tal modo possibile il partecipare al progressivo aumento della rendita dei beni; al secondo, perchè rimane in suo potere uno spazio di tempo sufficiente per trovarsi impegnato a migliorare la condizione dei fondi affittati.

Ma se facile riesce al Comune il trovare ai fondi fertili dei locatari, questi gli mancherebbero quasi sempre quando si trattasse di beni incolti. E in questo caso, dato che il Municipio non trovi d'alienare detti fondi e riconosca pericoloso il godimento in comunione per parte della generalità degli abitanti dei frutti che sotto forma di pascolo potrebbero ricavarsi, non rimane altro mezzo tranne quello di concederli in enfiteusi, dopo aver prima tentata la cessione centenaria coll'obbligo nel conduttore di ridurre a coltura i beni locati.

L'enfiteusi, che il codice di Carlo Alberto aboliva per ragioni economiche e in considerazione della fertilità pressochè generale delle terre del Piemonte, venne ristabilita dal codice italiano con alcune varianti, e non senza ragione, perchè sol-

(1) Cod. civ. ital., art. 1571 e 1572.

tanto da questo contratto abbiamo ragione di riprometterci la coltura seria di quei fondi che in molte regioni d' Italia non trovarono nè troverebbero acquirenti o locatari.

Fine ed essenza del contratto di enfiteusi consistendo nell'obbligo di migliorare i fondi incolti, non sappiamo perchè debba venir preclusa ai Municipi e ai privati questa speciale destinazione delle loro proprietà fondiarie.

D'altronde l'enfiteusi, costituita a tempo, come è regolata dal codice italiano, colla facoltà nell'enfiteuta di redimere i fondi e di alienarli, e nel concedente col diritto di chiedere la devoluzione dei fondi, qualora l'enfiteuta non paghi i canoni e non migliori i fondi medesimi, non porge più seri argomenti di opposizione agli economisti sistematici e ai giuristi dottrinari che con tanta energia erano sorti a combattere questo specialissimo contratto (1).

Ciò non di meno i Comuni debbono raramente, e solo quando sieno mancati gli altri mezzi di alienazione e locazione dei loro fondi incolti, ricorrere al contratto di enfiteusi; quantunque per molto tempo sia prevalsa l'opinione dell'inalienabilità dei beni comunali, formando essi, per così dire, il retaggio del pubblico, non essendo gli abitanti che semplici usuari, senza mandato e diritto alcuno di vendere il patrimonio comunale. Se non che questa opinione, fondata sopra un concetto esagerato della proprietà immobiliare, non ha più gran peso, dovendosi riconoscere nell'alienazione dei beni comunali, non già una spogliazione per parte del Municipio, ma un semplice atto di amministrazione, diretto a convertire una proprietà poco fruttifera in una proprietà più produttiva.

Tuttavia, siccome questi atti amministrativi di vendere, locare, concedere in enfiteusi, sono per sè assai gravi e tali da pregiudicare il patrimonio e le attività comunali, doveva la legge indicare alcune cautele e guarentigie dirette ad assicurare il maggiore interesse dei Comuni. E per ciò merita conferma il disposto per cui le alienazioni, le locazioni di

(1) Cod. civ. it., art. 1556, 1562, 1564 e 1565.

cose e di opere, il cui valore complessivo e giustificato oltrepassa le lire 500 si debbano fare all'asta pubblica (1).

Un prescritto della vigente legge comunale, che può essere considerato come atto di sfiducia verso i Municipi, è quello per cui gli incanti e le stipulazioni dei contratti per vendite di taglio di boschi debbano seguire negli uffici del Prefetto o Sotto-Prefetto, quando a loro piaccia presiedere tali incanti (2); se non che, quando si consideri che la grave materia in ordine alla tenuta, al taglio e al dissodamento dei boschi, nei rapporti coll'interesse generale dello Stato, ha grande influenza sul clima, sulla salubrità, sulla condotta delle acque, e si ponga mente alle conseguenze che le vendite, i tagli e i dissodamenti inconsulti possono avere sull'economia di più Comuni, giustificate e insieme lodevoli si manifestano queste come altre disposizioni di legge che affidano ad una autorità competente e disinteressata una sorveglianza che è consigliata così dal benessere generale dello Stato o di una o più Province, come dall'interesse particolare dei Comuni.

Può accadere che i Comuni, invece di alienare fondi o altri stabili, sieno in condizione di acquistare.

È principio di saggia amministrazione che nessun capitale mai debba rimanersi inoperoso ed infruttifero, e per ciò merita pure conferma il disposto della legge che obbliga i Comuni ad impiegare i loro capitali disponibili (3). Se non che la stessa legge vieta ai Comuni l'acquisto di titoli dei debiti esteri. Questa proibizione trova il suo fondamento in due considerazioni di ordine diverso. La prima, che i Comuni, impiegando i loro capitali in valori di debiti pubblici esteri, mostrerebbero diffidare degli stessi titoli del debito pubblico italiano, porgendo così esempio di sfiducia, fatalissima al credito nazionale e causa di danno allo Stato come a tutti i membri della società politica. La seconda, che nell'acquisto di valori dei debiti pubblici esteri potrebbe essere tratta in

- (1) Leg. com. vig., art. 128.

(2) Leg. com. vig., art. 129.

(3) Leg. com. vig., art. 114.

inganno la buona fede dei Comuni stessi, non essendo sempre i corpi amministrativi in condizione di valutare il credito che si debba dare ai titoli stranieri, il cui valore relativo può talora dipendere da circostanze politiche ed economiche, più passeggiere che reali, di difficilissimo apprezzamento.

Possono però i Comuni addivenire all'acquisto di azioni industriali: se non che in questo caso si rende necessaria l'autorizzazione della Deputazione provinciale, perchè non sempre i Comuni possono essere in condizione di apprezzare la solidità degli stabilimenti che hanno emesso detti valori (1).

Accade più sovente che i Comuni, invece di essere in condizione di impiegare capitali, debbano subire la dura necessità di chiederne in prestito, sia per coprire antichi debiti, sia per intraprendere qualche opera di pubblica utilità. Tanto nell'uno quanto nell'altro caso si tratta di vedere intorno a modo del pagamento del debito. Nessun dubbio che prima di addivenire ad un mutuo il Comune debba fare di tutto per evitarlo; ma una volta riconosciuto necessario e dall'Amministrazione comunale e da una autorità superiore, che sia in grado di poter giudicare dell'urgenza del mutuo stesso, è pur mestieri lo stabilire da chi e in qual maniera debba pagarsi il debito incontrato.

Se il mutuo mira all'estinzione di vecchi debiti, pare si debba consigliare un ammortamento a lunga data, dopo aver esauriti tutti i mezzi per rivolgere le attività del Comune al pagamento del debito medesimo; se invece il debito assunto tendesse al conseguimento di un'opera diretta specialmente ad un bene presente o prossimo, il sistema di un ammortamento a tempo breve, mediante una speciale imposta locale, ci sembra preferibile.

E qui è giunto il punto di accennare ad alcune imposte che dovrebbero preferibilmente essere di competenza del Comune.

A norma della legge comunale vigente, ai Comuni è data

(1) Leg. com. vig., 137.

facoltà di imporre tasse puramente locali, e di sovrimporre alle contribuzioni dirette, salvo però che sieno insufficienti le rendite ordinarie (1). Mentre non si può fare a meno di permettere ai Comuni il diritto di imporre, ci sembra doversi rigettare come pericoloso il sistema delle sovraimposizioni (2).

L'Inghilterra, anche in ciò maestra all'Italia, mantiene una assoluta separazione delle imposte locali da quelle dello Stato.

La separazione dell'imposta fra Stato e Comune in Inghilterra si mantenne per il grande rispetto che in quel Paese si ha verso le tradizioni storiche. Il Comune, serbando colà l'impronta cronologica della sua priorità in confronto allo Stato, nessuno ha mai pensato di confondere insieme Stato e Comune, anche perciò solo che si riferisce al sistema tributario.

Ma anche in Italia il Comune è sorto prima dello Stato. Possiamo adunque in ciò affatto uniformarci al sistema inglese. Vorremmo anzi di più: che cioè ogni imposta locale dovesse corrispondere al motivo della spesa, o che, in altri termini, si conoscesse lo scopo cui ogni tassa fosse diretta. La prelevazione di un'imposta diretta ad uno scopo preciso, e da doversi in ogni caso dichiarare, è una garanzia per i contribuenti, e bene lo riconobbero gli Inglesi che la vollero mantenuta anche ai nostri giorni col sistema delle categorie d'imposte, per modo che il contribuente possa anche vedere l'importo di ogni spesa per ogni speciale servizio, come appunto avviene nella tassa dei poveri, che è imposta eminentemente locale, ed è così distribuita da riescire più grave là dove vi ha maggior numero di indigenti, e assai più lieve nei Comuni meno colpiti dal pauperismo locale.

La logica di questa imposta, che giustificheremo più tardi, ci induce a far voti che sia pure introdotta in Italia, accompagnata da un'altra imposta, che diremo *morale*, diretta a

(1) Leg. com. vig., art. 118 e 119.

(2) Anche in Italia si comincia a sentire l'inconvenienza delle sovrimposte. Già si è tolto ai Comuni il diritto di sovrimporre sulla ricchezza mobile, loro accordando invece la speciale imposta sulle vetture e sui domestici.

far pagare dagli stessi Comuni le spese di giudizio e di penitenziario come di carcere, per quegli individui che, essendo nati ed avendo lungamente dimorato nei Comuni medesimi, incorsero in condanne e in pene per delitti commessi (1).

La logica di una imposta locale per venire in soccorso dei poveri si argomenta dalle cause stesse del pauperismo, che bene presso trae la sua origine, non già da miserie e da calamità generalizzate nello Stato, ma piuttosto dall'incuria dei Municipi, i quali, trascurando di intraprendere edifizii, di aprir strade e scuole, lasciano che una popolazione ignorante, e priva di lavoro, cresca inoperosa, inetta, incapace a trovarsi occupazioni e a rintracciarne dove i campi, le officine, i capitali attendono invano la concorrenza delle braccia, dell'intelligenza e dell'attività, per procurare a tutti di prodotti in quantità e a buon prezzo.

Un'imposta locale destinata esclusivamente al pagamento delle spese, in cui per avventura potrebbero incorrere gli abitanti del Comune per sostenere giudizi penali e per iscontare le pene loro inflitte, trova pure la sua ragione nel riflesso che dopo la famiglia deve essere in certo qual modo responsale il Comune della cattiva riuscita de' suoi abitanti; poichè è fuori di dubbio che fra le cause predisponenti a commettere reati debbonsi annoverare l'ignoranza, l'ozio, e in generale la mala amministrazione di quei Municipi incuranti del benessere dei loro amministrati, come della loro educazione.

L'ozio è sorgente inesaurita di ogni vizio, e il vizio e l'ozio traggono al pauperismo; d'altra parte il bisogno e la miseria conducono quasi sempre a commettere reati; e i delitti e la miseria e il vizio e l'ozio ripetono tutti la medesima origine: l'ignoranza. Or bene, dell'ignoranza degli abitanti sono responsabili i Municipi, e a questi soltanto deve incumbere una tassa locale per i poveri e per i carcerati.

Quest'ordine di idee ci conduce naturalmente sull'argomento

(1) VINCENZO GARELLI — Della pena e dell'ammenda.

delle spese che i Comuni sono obbligati a fare per legge, e alle quali non si possono sottrarre in nessun modo, non ostante il rispetto grandissimo che si possa aver della loro autonomia e della loro libertà d'azione. Fra queste troviamo indicate quelle per l'istruzione elementare de' due sessi (1). Ottimamente; se non che a conseguire il fine dal legislatore desiderato con questo articolo di legge, altre severe disposizioni dovrebbero pure essere sancite, per modo che non si risolvesse in una semplice illusione o in un fatto diametralmente opposto al fine l'obbligo nei Municipi di aprire scuole elementari. La legge del ministro Casati avea fissato un *minimum* negli stipendi dei maestri elementari; ma quali sono ancora quei Comuni che osservano la legge Casati? Eppure i maestri elementari, questi apostoli di civiltà, questi martiri dell'abnegazione e del sacrificio, questi pazienti e virtuosi cittadini costretti a subire spesso i capricci, e talvolta anche le prepotenze dei Consiglieri comunali, meritano tutta la considerazione e la tutela del legislatore. Quindi invochiamo per l'Italia, primo una legge sulla sorveglianza delle scuole pari a quella con tanto calore testè sostenuta dal signor Di Bismarck in Germania, e finalmente adottata non ostante le vive opposizioni del partito contrario, e poi, un'altra legge che, essendo rigorosamente osservata: 1° determinasse un decoroso stipendio per i maestri, al di sotto del quale non fosse lecito ai Comuni il discendere; 2° indicasse il numero delle scuole in ragione della popolazione dei Comuni; 3° accennasse ad alcuni temperamenti per rendere moralmente obbligatorio l'insegnamento con misure indirette, senza ricorrere alla coazione.

Vuolsi del pari encomiare l'obbligatorietà nei Comuni per le spese di polizia locale e di concorso nell'aprire strade e nel conservarle in buono stato, come per tutte le altre che si rendono indispensabili per promuovere l'interesse dei Comuni stessi e il benessere generale dello Stato (2).

(1) Leg. com. vig., art. 116, alinea 12°.

(2) Qui abbiamo fatto punto, non essendo nostro scopo quello di fare un esame critico della legge comunale vigente, ma di accennare solo alle idee più salienti.

L'azione comunale può in molti casi essere impegnata in una lite; questa lite però, alcune volte potrebbe essere promossa con passione e con ispirito di rappresaglia, piuttosto che per conseguire un fine buono e sostanzialmente giusto; quindi si potrebbe con ragione difendere la disposizione per cui ai Comuni fosse vietato di intentare una lite senza preventiva autorizzazione dell'autorità superiore. La legge, che protegge ugualmente tutti i cittadini, deve pur volere che le Amministrazioni comunali non possano arbitrariamente abusare della loro situazione, sostenendo controversie che tornassero di grave danno per le spese e le condanne che potessero cadere sul Comune. La questione cangierebbe quando i Comuni, invece di attori, fossero convenuti nelle liti. In questo secondo caso deve di necessità abbandonarsi all'azione dei Comuni il comparire in giudizio senza preventiva autorizzazione, per non pregiudicarsi in causa; però sempre in questo caso l'autorizzazione si renderebbe necessaria ove il Comune volesse ricorrere in appello contro una sentenza evidentemente giusta.

Già abbiamo veduto come sia ragione d'esclusione da un Consiglio d'Amministrazione comunale per parte di colui che abbia una lite vertente contro il Comune medesimo.

A questo punto meritano menzione le seguenti considerazioni di una sentenza emanata appunto dopo l'impero della vigente legge comunale. I motivi sono: Se fu ordinata con sentenza la messa in causa di un Comune in un giudizio promosso da chi sia stato in seguito eletto Consigliere, si verificano in queste circostanze gli estremi della *lite vertente* nei termini dell'articolo 25 della legge, e per conseguenza il Consigliere comunale è colpito da incapacità a proseguire nelle sue funzioni, secondo il combinato disposto degli articoli 25 e 208.

Verificandosi *lite vertente* fra il Comune ed un Consigliere, questi decade, per la precisa ed assoluta disposizione dell'art. 208, senza che lo assista il disposto dell'articolo 222, il quale impone ai Consiglieri comunali di astenersi dal prender parte alle deliberazioni riguardanti liti o contabilità loro proprie (1).

(1) Sentenza della Corte d'Appello di Napoli, 28 ottobre 1867.

L'azione dei Comuni non dobbiamo considerarla isolatamente; ma anche ne' suoi rapporti collo Stato: ecco perchè in alcuni casi si rende giustificabile, ed anzi necessaria, l'ingerenza governativa, chè, se di fronte ai Comuni maggiori potrebbe limitarsi a quei soli punti in cui coll'interesse locale del Comune può essere coinvolto quello generale dello Stato, non vuole essere assolutamente eliminata, come pretenderebbero alcuni passionati fautori del decentramento.

Già abbiamo avuto occasione di ricordare come un malinteso decentramento ci porterebbe alla peggiore delle oligarchie amministrative; ma d'altra parte non vorremmo che, per esagerato spirito di unità e di uguaglianza, si restringesse l'azione comunale di tutti i Municipi in così stretti limiti da recar danno e inciampo alla vita e alla attività dei Comuni maggiori, i quali hanno dato in ogni tempo in Italia il più splendido esempio di vitalità, capacità, e di attitudine nelle più difficili e grandiose imprese.

MAGISTRATI COMUNALI

La storia degli antichi Municipi romani, dei Comuni del medio evo, e la legislazione inglese, portoghese e prussiana, per tacere di altre vigenti in alcuni Stati d'Europa e d'America, sono concordi nell'affermarci come i Magistrati comunali sieno usciti o debbano emanare dal popolo.

Ciò spiega il perchè l'opinione pubblica in Italia si è apertamente pronunziata intorno alla convenienza che il Sindaco, sia nominato dagli interessati.

Tuttavia, prima di pronunciarsi in proposito, la questione merita studio, nè si potrebbe tosto concludere che il Sindaco quale è definito dalla legge comunale vigente, e quale è mantenuto nelle proposte del Ministro Lanza (1), debba abbandonarsi alla scelta degli elettori in modo indiretto mediante la sua elezione per parte dei Consiglieri.

Chiarissimi scrittori trattarono lungamente la questione se la nomina del Sindaco convenga sia fatta dal Re in modo assoluto, ovvero dal Re sulla presentazione di una terna per parte del Consiglio comunale, oppure dal Consiglio comunale

(1) Marzo 1870 — Dicembre 1871.

sulla presentazione di una terna per parte del Governo, oppure dal Consiglio comunale in modo assoluto senza alcun intervento del potere esecutivo (1).

Prima di manifestare la nostra opinione, rivolgiamo per un momento lo sguardo alle legislazioni comunali straniere.

Secondo la legge comunale francese 5 maggio 1855, articolo 2º, il Sindaco era di nomina dell'Imperatore pei Comuni di popolazione eccedente i 3000 abitanti, per gli altri Comuni era nominato dal Prefetto, e poteva anche venir scelto fuori del Consiglio comunale.

Nel Belgio è nominato dal Re per tutti i Comuni.

In Germania i piccoli Comuni si nominano nelle loro Assemblies il Baglivo, e le Città eleggono il Borgomastro in seno alle rappresentanze comunali.

Secondo le leggi inglesi i Consiglieri e gli *Aldermen* (2), riuniti in assemblea, nominano il *Mayor*, ed è questo uno dei più apprezzabili e più logici diritti delle leggi comunali di quel Paese. Nel già Regno di Napoli, nelle province lombardo-venete, le rappresentanze comunali facevano una proposta di tre persone, fra le quali il Governo sceglieva. In Lombardia e nella Venezia, nei Comuni che non avevano grado di città, le funzioni di Sindaco erano esercitate da uno dei tre Deputati liberamente eletti, o dal Consiglio comunale o dal *Convocato*.

Secondo la legge comunale del primo Regno italico, i *Podestà* erano nominati dal Re sulle liste triple da presentarsi dai rispettivi Consigli comunali (3).

Negli Stati Sardi, innanzi le riforme che precedettero lo Statuto, l'autorità amministrativa del Governo non si estendeva alla Metropoli del Regno, ma era invece commessa ad un Vicario che il Re sceglieva in una terna che gli era proposta

(1) Macarel, Molroquier, Henrion de Pausey opinano per il Sindaco di nomina regia.

(2) L'*Aldermen* corrisponde al nostro assessore comunale.

(3) Decreto organ. 7 giugno 1805, tit. III.

dal Decurionato (1). La proposta di lasciare la nomina del Sindaco alla rappresentanza comunale fu fatta nel 1860, appena costituito il nuovo Regno italiano; ma in allora tale opinione non prevalse. Tale riforma ebbe per contro il sopravvento testè nell'Impero Austro-Ungarico, ove per le nuove leggi è lasciata piena e intera facoltà ai Consigli comunali di eleggere il capo del Comune.

D'innanzi all'Assemblea legislativa italiana ora pende per una seconda volta la questione dell'elezione del Sindaco, che già nella sua prima proposta, 7 marzo 1870, il Ministro Lanza deferisce ai Consigli comunali.

Il progetto ministeriale contiene ciò non ostante alcune restrizioni non guari conformi allo spirito di libertà e di autonomia locale. E, per convincersene, esaminiamo ora le attribuzioni del Sindaco.

Se si vogliono paragonare i caratteri principali di cui presso noi è rivestito il Sindaco, con quelli attribuiti al *Mayor* delle leggi inglesi, riscontransi fra l'uno e l'altro grandi diversità.

In Italia il Sindaco è ufficiale dello Stato Civile, ufficiale di polizia giudiziaria, agente subordinato al potere amministrativo, rappresentante il Comune per ispeciali adempimenti, sempre sotto la sorveglianza dell'amministrazione governativa. In Inghilterra il *Mayor* è rappresentante la Comunità e giudice di Pace.

Che il Sindaco sia ufficiale dello Stato Civile, è certo una savia prescrizione che segna un progresso negli ordinamenti sociali; ed in ciò la legge italiana è superiore all'inglese, la quale, per mancanza di un elemento comunale estrinsecato dal religioso, fu obbligata di coordinare in modo speciale tale materia.

La legge italiana è superiore ancora all'inglese, poichè in questa l'ufficio di Stato Civile, col suo poco invidiabile accentramento nella Metropoli, si riduce ad una semplice registrazione di nascita, di morte e di matrimoni, mentre in Italia

(1) Rel. parl. 1863.

il matrimonio civile riveste il Sindaco di una vera e propria magistratura, che contribuisce a rendere l'ufficio efficace, importante e rispettato (1).

La polizia giudiziaria attribuita al Sindaco verrebbe ad essere parte delle facoltà proprie dei Giudici di Pace; ma non va più in là, poichè le nostre leggi dichiarano che vi è incompatibilità fra le funzioni di Sindaco e quelle di magistrato d'ordine giudiziario (2).

In Inghilterra invece le funzioni di Sindaco si confondono con quelle di Giudice di Pace, mentre in Italia, per disimpegnare gli uffici a quest'ultimo deferiti, si nomina per ogni Comune un Giudice Conciliare, in capo a persona distinta da quella del Sindaco, siccome vedremo più avanti, consacrando alcune parole a questo nuovo Magistrato comunale rivestito della nobilissima missione di farla da paciere nelle controversie.

La questione sulla nomina del Sindaco è più seria di quanto a primo aspetto possa sembrare; e per deciderla, piuttosto in un senso che nell'altro, importa anzitutto vedere quali sono le attribuzioni che la legge affida al personaggio in cui si incarna, per così dire, la personalità del Comune, e studiare le condizioni del Paese per trarne argomento dell'opportunità di un sistema a preferenza di un altro, e insieme della natura delle riforme da consigliarsi, qualora l'elezione del Sindaco fosse totalmente abbandonata ai Municipi.

Il Sindaco, a norma delle vigenti leggi, non è capo soltanto dell'Amministrazione comunale, per modo da convocarla, presiederla, rappresentarla e dirigerne l'azione; ma egli è ad un tempo ufficiale dello Stato Civile, di Polizia Giudiziaria e di Pubblica Sicurezza.

E per verità, per accennare anzitutto a quest'ultimo ufficio, nei Comuni ove non vi sia un ufficiale di pubblica sicurezza, il Sindaco, o chi ne fa le veci, ne esercita le attribuzioni sotto la direzione del Prefetto o del Sotto-Prefetto (3).

(1) P. MANFRIN — Opera citata, pag. 402.

(2) Leg. ordin. giudiz., 13 nov. 1859, art. 9.

(3) Leg. pub. secur. 20 marzo 1865, art. 4. — Regol. sopra la legge pub. sic., 18 maggio 1865, art. 6.

In forza di tali qualità veglia all'osservanza delle leggi ed al mantenimento dell'ordine pubblico, deve sovvenire agli infortuni e prestarsi a comporre i dissidi, a richiesta delle parti, non altrimenti che farebbe il Conciliatore del Comune istesso ove ne fosse richiesto (1).

Può in conseguenza invitare gli individui componenti un assembramento a sciogliersi; e, nel caso non ottemperino a quell'invito, potrà adoperare la forza, dopo aver fatte le intimazioni prescritte dalla legge (2).

Concede permessi per esercitare professioni e mestieri intesi al pubblico trattenimento, e commina pene di polizia pe' contravventori ai Regolamenti sui teatri, spettacoli e pubblici trattenimenti (3).

Concede eziandio, in occasione di feste, fiere o mercati, il permesso temporaneo di aprire pubblici stabilimenti; dà corso alle dimande dei privati per aprire alberghi, caffè, osterie, pubblici stabilimenti (4), ed appone il *visto* alla dichiarazione di chi intende tenere in affitto camere od appartamenti mobigliati (5).

In forza delle stesse attribuzioni, può il Sindaco, che sia presente a tumulti, rumori e disordini avvenuti in pubblici stabilimenti od in teatro, ordinare si sgombri lo stabilimento od il teatro, e si cessi dalla rappresentazione (6).

D'accordo con la Giunta municipale, stabilisce l'ora di notte della chiusura de' pubblici stabilimenti, e ciò nell'interesse dell'igiene, della morale e dell'ordine pubblico; gli è però data facoltà, per comodo de' viaggiatori e de' cittadini, d'accordo sempre con la Giunta, di autorizzare taluno, od anche a tutti gli esercenti, a protrarre, in determinate epoche, la chiusura serale (7).

(1) Leg. sic. pub., art. 9.

(2) Leg. sic. pub., art. 26 e 28.

(3) Leg. pub. sic., art. 32 e 33.

(4) Leg. pub. sic., art. 36 e 37.

(5) Leg. pub. sic., art. 46.

(6) Leg. pub. sic., art. 45 e reg. p. ap. della leg. 18 maggio 1865, art. 18.

(7) Reg. pub. sic., 18 maggio 1865, art. 57.

Rilascia certificati di indigenza e di inabilità al lavoro pei mendicanti (1); rilascia pur anco i passaporti per lo interno (2) ed i fogli di via obbligatori a rimpatriare per i rilasciati dal carcere o per coloro che non hanno mezzi per rimpatriare da lor medesimi (3).

Gli incombe poi doveroso obbligo di tenere d'occhio i ribaldi d'ogni genere e tutte quelle persone che ponno dare forti motivi di sospetti a loro riguardo. A tal fine deve il Sindaco curare sia tenuto nel suo Comune un registro caratteristico degli oziosi, vagabondi, mendicanti validi, ladri di campagna e persone sospette, e di inviarne mensilmente una nota al Sotto-Prefetto (4); è pur suo dovere di denunziare così fatte persone all'autorità giudiziaria per far loro passare ammonizione (5), ed invigilare se si dànno a stabile lavoro ed a fisso domicilio (6), nonchè di rilasciare al condannato alla sorveglianza speciale della polizia nel suo Comune la carta di permanenza (7), di tenere apposito registro di questi individui, che sottoporrà a quelle speciali obbligazioni che crederà del caso (8).

Determina pure, insieme con la Giunta Municipale, l'ora di notte, trascorsa la quale non è più lecito disturbare la pubblica quiete.

Il Sindaco deve altresì por mente ad evitare ogni disgrazia, incendi ed ogni inconsulto ed assordante rumore, e per ciò gli appartiene la facoltà di rilasciare il permesso di sparare armi da fuoco, accendere fuochi d'artificio e gettare razzi (9).

Nè solo alle persone dei cittadini deve rivolgere l'animo suo; ma eziandio alla proprietà dei privati, che altro non è

(1) Leg. pub. sic., art. 67.

(2) Reg. pub. sic., art. 78.

(3) Leg. pub. sic., art. 65 e 66.

(4) Reg. p. leg. pub. sic., art. 107.

(5) Leg. pub. sic., art. 70.

(6) Leg. pub. sic., art. 71.

(7) Leg. pub. sic., art. 79.

(8) Leg. pub. sic., art. 82.

(9) Leg. pub. sic., art. 90.

se non la estrinsecazione della individualità umana. A tal fine deve denunciare le persone sospette per furti di campagna (1), ed allora quando abbia denuncia o gravi indizi che persona ammonita occulti in casa sua frutti o prodotti di furtiva provenienza, procederà a perquisizione domiciliare, sequestrerà gli oggetti suaccennati, ed ordinerà l'arresto del detentore, che poi, entro le ventiquattro ore, dovrà mettere a disposizione dell'autorità giudiziaria (2).

Le stesse misure e facoltà che verso i ladri di campagna, competono pure al Sindaco verso i ladri, grassatori, truffatori, borsaiuoli e ricettatori (3).

Il Sindaco è pure un Ufficiale di Polizia Giudiziaria (4), e come tale, nell'esercizio delle sue funzioni, può richiedere l'assistenza della Forza Pubblica, non solo (5), ma deve pur anco accordarla ove egli ne sia richiesto dagli agenti di Pubblica Sicurezza (6).

Il Sindaco è altresì obbligato a prendere notizia dei reati commessi nel luogo di sua giurisdizione, e porgerne notizia al Pretore, e all'uopo, dovrà pur anco ricevere le denunce, le querele di qualsivoglia natura, e trasmetterle al Pretore (7).

All'occorrenza accerterà le tracce dei reati, ove vi sia pericolo che si disperdano, con qualsivoglia mezzo di prove, altrimenti prenderà solo le opportune cautele (8).

Potrà inoltre ordinare, nei casi gravi, l'arresto di imputati, raccoglierà le prove, e procederà a domiciliari perquisizioni all'imputato o ad altre persone sospette (9).

Ordinerà pur anco l'arresto degli oziosi, vagabondi, mendicanti e delle persone sospette, quando sovra di esse vi cada

(1) Leg. pub. sic., art. 97.

(2) Leg. pub. sic., art. 99.

(3) Leg. pub. sic., art. 105, 108 e 109.

(4) Cod. proc. pen., art. 57, 2° alinea.

(5) Cod. proc. pen., art. 57, alinea ultimo.

(6) Cod. proc. pen., art. 60, 2° alinea.

(7) Cod. proc. pen., art. 62.

(8) Cod. proc. pen., art. 63.

(9) Cod. proc. pen., art. 64.

un qualche sospetto di reato (1), e farà eseguire ed arrestare i condannati evasi e fuggitivi (2).

Tutte queste gravissime attribuzioni affidate al Sindaco non sono punto menomate dall'obbligo che dalla legge gli incombe di redigerne sempre verbale con l'assistenza del Segretario comunale o di altra persona capace, e di chiedere l'intervento di due testimoni, quando lo comporti la natura delle cose (3).

Il Sindaco è incaricato eziandio di vegliare all'esecuzione della sentenza di condanna al confine od all'esilio locale (4); ed ha una certa sorveglianza sulle carceri esistenti sotto la sua giurisdizione (5).

Finalmente, il Sindaco, come Ufficiale del Governo, è incaricato della pubblicazione delle leggi, degli ordini, dei manifesti governativi, e della regolare tenuta del registro di popolazione. Deve tenere i registri dello Stato Civile conformemente alle disposizioni prescritte dal Codice, e agli ordini dell'autorità giudiziaria, dalla quale per questa parte dipende, e risponde delle penalità in cui potrebbe incorrere per ignoranza, incuria o malafede (6).

Prima della metà d'agosto di ciascun anno egli deve procedere alla revisione della lista generale per i giurati, vi cancella i nomi dei defunti o che hanno perduto in qualche

(1) Cod. proc. pen., art. 66.

(2) Cod. proc. pen., art. 788.

(3) Cod. proc. pen., art. 67.

(4) Cod. proc. pen., art. 780, n. 3.

(5) Cod. proc. pen., art. 821.

(6) Come Ufficiale dello Stato Civile il Sindaco riceve le dichiarazioni di nascita e di morte, e le sottoscrive, dopo averne data lettura agli interessati; cura all'adempimento di tutte le formalità, alla chiusura dei registri e al rilascio degli estratti, e deve informare, delle annotazioni fatte agli atti, già iscritti nei registri, il procuratore del Re, cui spetta vegliare per la regolare tenuta dei medesimi. V. art. cod. civ. 331, 352, 353, 355 e seguenti. Nella stessa qualità, il Sindaco provvede all'osservanza di tutti gli incumbenti per la celebrazione delle nozze, curando le pubblicazioni, o motivando il rifiuto alle medesime: celebra il matrimonio o vi si oppone nelle forme rigorose prescritte dalla legge. V. articoli cod. civ. 93, 94, 95 e seguenti. Il Sindaco incorre nella multa

modo l'idoneità richiesta, e vi aggiunge il nome di coloro che hanno acquistata l'idoneità (1).

Deve invigilare a tutto ciò che possa interessare l'ordine pubblico, e informarne le autorità superiori (2). È altresì incaricato di vegliare, nel proprio Comune, all'osservanza delle leggi e dei regolamenti di polizia sanitaria (3); e deve in generale compiere tutti gli altri atti che gli venissero dalle leggi affidati (4).

Finalmente, per ciò che concerne le contravvenzioni relative ad opere pubbliche dei Comuni, ha le stesse attribuzioni che ha il Prefetto, sia per promuovere l'azione penale contro il contravventore, sia per far ridurre le cose alterate nel pristino Stato (5).

Di fronte alla gravità e alla molteplicità di tutte queste attribuzioni affidate al Sindaco, si chiede come mai si possa sperare che in tutti i più piccoli Comuni dello Stato vi sia la persona adatta a coprire un sì grave e delicato ufficio; e come poi si possa supporre che gli elettori o il Consiglio comunale sieno in grado di trascegliere, senza passione, con criterio e giudizio, la persona meglio adatta ad assumere una carica di tanta importanza.

Uno studioso e diligente commentatore della nuova legge sui provvedimenti di pubblica sicurezza, considerando il Sin-

di L. 200 estensibile a L. 1000 quando abbia celebrato matrimonio senza farlo precedere dalle necessarie pubblicazioni. È pur soggetto a multa estensibile a due mila lire quando unisca in matrimonio persone alle quali osti qualche impedimento o divieto di cui abbia avuto notizia, quando non fosse stato di sua competenza o abbia ommesso la presentazione dei documenti giustificanti il consenso dato agli sposi, l'atto di nascita dei medesimi e il loro stato libero. È colpito di multa estensibile a L. 500 anche quando procede a pubblicazioni di nozze senza il consenso degli sposi, dei loro ascendenti o tutori, oppure ammette una sola delle formalità indicate dalla legge. V. art. 123, 124, 79, 80, 125, 74, 126, 72, 75, 76, 93, 94, 96, 98 e 103.

(1) Leg. 13 nov. 1859.

(2) Leg. com. vig., art. 103, alinea 6°.

(3) Legge p. la sanità pub., 20 marzo 1865, art. 28.

(4) Leg. com. vig., art. 103, alinea 7°.

(5) Leg. sui lav. pub., 20 marzo 1865, art. 378.

daco come ufficiale, in questa parte così grave, descrisse con molta vivacità e verità il pericolo di fidare ai Sindaci attribuzioni di polizia.

Ove si fosse posto mente, egli ha detto, che se la pubblica sicurezza lascia tanto a desiderare nelle campagne, ciò avviene appunto perchè dal 1865 in poi essa venne lasciata in balia dei Sindaci, non sarebbe certo sfuggito ad alcuno la necessità imprescindibile acciò nelle campagne la polizia debba essere governativa.

I Sindaci non se ne occupano gran fatto, non solo perchè abbiano troppo da fare, ma perchè nei piccoli paesi è quasi impossibile, se non ridicolo, il pretendere che un Sindaco possa godere quel prestigio che circonda un benchè misero funzionario governativo, e dimostrare quella energia di cui tante volte è mestieri. Il Sindaco, che bene spesso è amico o parente di quello che ha violato la legge, chiude gli occhi e non vede nulla.

D'altra parte, per vedere quanto sia critica la posizione di questi ufficiali di pubblica sicurezza, egli sarebbe mestieri mettersi nei panni d'un Sindaco di campagna, che si trova ad avere i carabinieri, dei quali non sempre può disporre, ad alcune ore di distanza dal suo paesello, e che pur per coscienza si trova costretto a dover urtare di fronte co' tristi e co' ribaldi.

Laonde il pericolo di abbandonare così gravi attribuzioni al Sindaco, tanto più se nominato dal Consiglio comunale, fece nascere in alcuni l'idea di spogliare il Sindaco della qualità di ufficiale del Governo, per farne soltanto un capo dell'Amministrazione comunale, proponendo di delegare ai funzionari mandamentali le attribuzioni di polizia, e in generale quelle che la legge comunale vigente affida attualmente al Sindaco come ufficiale del Governo (1).

Altri invece, partendo dalla base, che, dietro volontarie o forzate aggregazioni di piccoli Comunelli, non debba lo Stato riconoscere Comuni con una popolazione inferiore ai tre mila

(1) LOVERA. V. *Rivista dei Comuni italiani*, marzo e aprile 1864.

abitanti, consiglierebbe addirittura la istituzione di due distinti Magistrati presso ogni Municipio, sulla foggia, quasi, dei *Duumviri* romani.

Per tacere della prima proposta di affidare parecchie attribuzioni governative ai Delegati mandamentali, che, a vero dire, non fecero guari buona prova in Italia (1); come pure della istituzione di Commissari distrettuali quali sono nel Veneto, siccome fu proposto al Parlamento italiano, non è gran tempo, con poco successo (2): proposte che d'altronde non trovano qui luogo opportuno a competente e pratica discussione; accenneremo piuttosto all'ingegnoso *duumvirato* comunale immaginato da uno scrittore di cose amministrative, al quale mezzo secolo di esperienza in fatto di amministrazione municipale, deve pure avere insegnato alcun che di utile in questa parte (3).

Ecco le sue proposte nella forma loro testuale:

« A rappresentare l'autorità governativa persino nei capiluoghi di ogni Comune (massime allora quando una nuova circoscrizione dei medesimi sensibilmente ne riducesse il numero) gioverebbe l'istituzione di un pubblico funzionario governativo, non stipendiato, ma nominato ad *onorem*, il quale, col nome di Podestà, o con altro qualsiasi appellativo, disimpegnasse le attribuzioni governative di presente demandate ai Sindaci. E infatti, esclama il proponente, come vi sono i *Conciliatori*, perchè non vi potrebbero essere i *Podestà*? Allora i Sindaci potrebbero opportunamente venire eletti direttamente dai Consigli comunali, e, sciolti da altre cure, avrebbero tutto l'agio di volgere a totale beneficio dei loro amministrati, le non poche e importanti loro attribuzioni, anche limitate alla sola azienda comunale. Nè vi ha ragione

(1) La legge del 30 settembre 1848 creò i Delegati di P. S. La legge 11 luglio 1852 li tolse dal bilancio dello Stato. La legge del 13 nov. 1859 li rimise a carico dello Stato; ma l'ultima legge ne restrinse notevolmente il numero.

(2) Proposte Bargoni, 1868.

(3) LUIGI BALLERINI. Sul riordinamento dell'Amministrazione comunale e provinciale. Pavia 1869, Tip. Grossi.

a dubitare che coll' istituzione di questo nuovo funzionario, il *Podestà*, in ossequio alle italiane tradizioni, al quale fossero affidate attribuzioni di ufficiale del Governo, possa sorgere nei Comuni un nocivo dualismo od uno screzio qualunque tra Podestà e Sindaco, per conflitto di autorità, giacchè bastantemente spiccata è la barriera che ne segna le rispettive attribuzioni. Ma a viemmeglio impedire conflitti e dualismi, dovrebbero, detti funzionari, essere dichiarati affatto indipendenti l'uno, dall'altro, avere entrambi, nella scala gerarchica, lo stesso grado, ed i medesimi distintivi. »

Questa è la proposta che fu fatta, e che merita studio. Se non che a meglio valutarne l'importanza gioverà riferire alcune altre riforme che al sistema dei due funzionari distinti, Sindaco e Podestà, strettamente si collegano, secondo il concetto del proponente. Egli vorrebbe altresì che, sulle tracce di una antica legge che istituiva Cancellieri distrettuali del censo (1), sempre nel supposto di cospicui Comuni, e sul riflesso che il Catasto è, e dovrebbe essere, la più sicura guida del ripartimento delle imposte, si destinassero in ogni Comune speciali impiegati governativi, cui fosse affidato il compito del disimpegno di tutte le operazioni statistiche e censuarie, cioè dell'eseguimento dei trasporti di proprietà, della regolare tenuta del Registro di popolazione e della annuale rettificazione delle liste d'ogni fatta di contribuenti. Inoltre, sempre secondo l'accennata proposta, dovrebbero pure cadere nelle attribuzioni di detti funzionari tutte le operazioni di statistica, la segreteria e la custodia dei registri dello Stato Civile, la formazione della lista alfabetica per la leva militare, e per quelle della guardia nazionale, il rilascio degli Stati di famiglia agli iscritti e di quegli altri documenti relativi alla loro competenza.

Questo funzionario governativo stipendiato, che assumerebbe il titolo di *Ufficiale del Catasto e della Statistica*, e che nei Comuni più cospicui potrebbe essere coadiuvato da alcuni scrivani, sempre a norma della fatta proposta, dovrebbe far

(1) Legge N° 54 della Rep. ital. 24 luglio 1802, anno I, tit. VIII, art. 739.

parte di una Commissione permanente in cui entrassero il Sindaco, il Podestà, il Conciliatore e l'Assessore anziano del Comune, incaricato della soluzione di tutti quei quesiti che il Governo stimasse opportuno di volgere ai medesimi per tutto ciò che fosse estraneo alle attribuzioni della Giunta municipale, e di porgere alle autorità politiche e giudiziarie tutte quelle informazioni che loro potessero occorrere su persone o fatti; informazioni che sarebbero certamente imparziali ed esatte, vuoi per la indipendenza della Commissione stessa, vuoi per la qualità delle persone che la compongono (1).

« Il Presidente di detta Commissione sarebbe eletto, dai membri stessi che la compongono, alla prima loro riunione in ciascun anno. Le funzioni di Segretario potrebbero attribuirsi allo stesso Segretario municipale, come il medesimo dovrebbe pur essere Segretario del Podestà e Cancelliere del Conciliatore, previa regolare distribuzione delle ore d'ufficio a farsi dalla Commissione medesima.

Esaminando la proposta, senza veruna preconcepita contraria idea, esclama il nostro autore, si scorgerebbe tosto come nei funzionari di detta Commissione si riuniscano gli estremi per provvedere a tutte le occorrenze di una saggia e provvida amministrazione, gelosa del pari degli interessi dei privati e del Comune, come del supremo interesse dello Stato.

E infatti, al Sindaco spetterebbe in ispecial modo la parte economica e finanziaria;

Al Podestà, lo Stato civile e la pubblica sicurezza;

Al Conciliatore, parte del potere giudiziario;

All'ufficiale di Catasto, la statistica e la conservazione del censo personale e territoriale.

L'aggiunta poi dell'Assessore anziano o di altro Consigliere eletto in seno al Consiglio comunale, gioverebbe a dare alla

(1) Quando si pensa alla facilità con cui Sindaci e Giunte municipali, forse per non incontrare dispiaceri e antipatie, rilasciano certificati di buona condotta a cattivi soggetti, e nello stesso tempo alla loro parzialità nel porgere informazioni su persone e su fatti, l'istituzione di detta Commissione appare di una importanza e utilità incalcolabile.

detta Commissione maggior valore, e a facilitare l'esito delle sue deliberazioni, nel caso di parità di voti: caso che potrebbe sovente aver luogo, qualora in pari numero fossero i deliberanti.

E perchè il Segretario comunale, che ben sovente può essere il più anziano di età e di esperienza fra i proposti Commissari, potrebbe, colle sue osservazioni, appianare la via allo scioglimento delle *pratiche*, si dovrebbe allo stesso attribuire il diritto di dare sugli oggetti in discussione il suo voto *consultivo*, ed anzi, stabilire che fosse obbligato a far constare nel verbale delle sedute d'avere emesso, coi motivi in appoggio, l'anzidetto suo voto.

Istituita tale Commissione non si avrebbero più a nominare nei Comuni Commissioni di Statistica, di Sindacato, di Sanità, quella per la formazione delle liste dei giurati, e le Congregazioni locali di carità, giacchè alla suddetta si potrebbe affidare il compito del disimpegno di tutte le attribuzioni ora ripartite fra le altre, e soltanto allorchè si avessero a trattare oggetti relativi alla igiene pubblica, la Commissione dovrebbe esser tenuta ad aggiungere nel suo seno il medico condotto anziano del Comune, o quell'altro esercente l'arte salutare, che la Commissione stessa stimasse meglio.

Nessuno certo vorrà disconoscere l'ingegnosa combinazione di questa proposta; se non che le condizioni attuali dell'Italia forse la possono rendere alquanto intempestiva in quella parte che accenna alla istituzione di un Ufficiale del Catasto e di Statistica, potendo ancora i Segretari comunali disimpegnare tali uffici. Essa però merita studio, sia perchè può essere applicata una volta che i piccoli Comuni, posti in vicini e comodi rapporti fra loro coll'aprirsi di nuove vie, abbiano riconosciuto il vantaggio di aggregarsi per formare centri maggiori, e che una nuova legge comunale sorga a regolare le amministrazioni delle Città e dei Distretti comunali, siccome abbiamo già accennato e andremo or ora indicando.

Il nostro concetto è semplicissimo. Ogni Città di dieci mila

abitanti dovrebbe essere per sè riconosciuta siccome un Municipio perfetto con larghe attribuzioni e grande indipendenza dal potere centrale. Due Magistrali comunali: il Podestà, ufficiale del Governo, il Sindaco, capo dell'Amministrazione comunale.

Si potrebbe del pari istituire, se non altro a titolo di prova, la Commissione permanente, di già ricordata, in cui entrassero, oltre il Sindaco e il Podestà, il Conciliatore, l'Assessore anziano e l'ufficiale del Catasto colle attribuzioni preaccennate.

I Comuni che non raggiungessero la cifra di 10 mila abitanti dovrebbero essere rispettati nelle loro autonomie: tuttavia, per godere delle maggiori libertà accordate ai Municipi perfetti, dovrebbero costituirsi in distretto comunale, al quale fossero accordati tutti quanti i diritti di competenza dei Municipi. Inoltre, ai piccoli Comuni spetterebbe pur sempre la facoltà di eleggere nei loro *Convocati*, composti di tutti i contribuenti (1) indistintamente, i loro Consiglieri comunali e gli Assessori, che a loro volta nominerebbero a maggioranza assoluta di voti il Sindaco e il Conciliatore.

Questi Comunelli non avrebbero Podestà, e quando fossero piccolissimi, potrebbe essere concentrata nella persona del Sindaco la carica di Conciliatore, e il Podestà del distretto comunale avrebbe facoltà di delegare allo stesso Sindaco alcune attribuzioni governative.

Il Distretto comunale, costituito sulla base dei Municipi di eguale popolazione, risulterebbe composto di altrettanti Consiglieri quanti ne verrebbero mandati dai vari Comunelli componenti il Distretto, ritenendosi questi piccoli Comuni come altrettanti frazioni dell'ente Municipio, con personalità distinta, con loro speciali rappresentanti, con amministrazione patrimoniale a parte, con loro proprie autorità locali, perfezionandosi con ciò il sistema appena abbozzato dalla vigente legge comunale italiana in ordine al trattamento delle frazioni comunali (2).

(1) Come avviene nelle *Vestries* inglesi e come vigea nelle Province lombardo-venete.

(2) Leg. com. 20 marzo 1865, art. 13, 14, 15, 16, 82, 106 e 107.

Quanto poi alla convenienza che presso i Municipi e i distretti comunali due sieno i Magistrati: il Podestà di nomina regia con attribuzioni governative, e il Sindaco, di nomina popolare, ridotto al solo ufficio di capo della Amministrazione comunale, avremmo una serie non breve di argomenti per legittimarla; ma, per tacere di quelli che possono domandarsi alla scienza rivelatrice dell'origine e della legittima manifestazione dei vari poteri dello Stato e dei Comuni, ci limiteremo ad accennarne alcuni, desunti dalla natura delle cose e degli uomini.

Sta il fatto che il principio della divisione dei poteri locali, del loro frazionamento e della loro distribuzione fra tutti i cittadini, interessa direttamente maggior numero di abitanti agli affari comunali e ispira nel più gran numero ancora il desiderio di prendere a loro turno una parte personale: poichè, ben altra cosa è lo intervenire indirettamente per il proprio voto negli affari municipali, altra cosa lo intervenire direttamente, come funzionari indipendenti, prendendo una parte attiva e costante nel governo municipale.

Osserviamo difatti per un momento la differenza, che, per regola generale, corre fra l'apatia nell'esercizio dei diritti elettorali e l'attività di coloro che sono eletti.

La divisione dei poteri, con due o tre cariche, invece di una sola, giova pure a soddisfare maggior numero di ambizioni personali e a trar profitto da maggiori attività.

Lo stesso principio della divisione dei poteri locali è stabilito in America, che ha tre Magistrati comunali, ed è fecondo di vantaggiosi risultati, come quello che rende meno pericolose le competenze dei vari Magistrati.

I signori Vivien e Odilon Barrot (1), la cui opinione non può essere sospetta di radicalismo, sono pure d'opinione che il frazionamento, fra più Amministratori, del potere municipale, recherebbe eziandio il vantaggio di far profittare i Comuni dei benefici industriali della divisione del lavoro,

(1) M. VIVIER. *Études administratives* — O. BARROT, *Lettre d'adhésion au projet de Nancy*.

essendo certo più facile il trovare nei Comuni rurali più cittadini capaci a disimpegnare individualmente l'uno o l'altro degli uffici municipali, che un solo con sufficienti attitudini a disimpegnarli tutti quanti.

Questa ragione ci sembra così vera che reputiamo inutile ogni altra considerazione.

Possiamo adunque conchiudere, quanto alla persona del Sindaco, di abbandonarne affatto la nomina ai Consigli comunali. A noi non fa effetto il timore messo innanzi da coloro che la pensano diversamente: il timore cioè di vedere convertita l'Amministrazione comunale in una arena politica in cui sieno i partiti e il danaro che la vincano sul merito e sulle doti di colui che dovrebbe essere l'eletto.

Non nascondiamo che per rara eccezione potranno qualche volta la politica e il rancore vincerla sul vero merito; ma le eccezioni non distruggono l'eccellenza del principio.

L'esempio del Belgio, che nei primi quattro anni della sua esistenza politica, dopo un esperimento poco fortunato dell'elezione del Sindaco, dovette ritornare al sistema della nomina regia, non attenua punto la forza della nostra convinzione, poichè la ragione del poco felice risultato stava principalmente, non nella libera elezione del Sindaco, ma dall'averne lasciata la scelta agli elettori, anzichè al Consiglio, fra i suoi membri, come si pratica in Inghilterra e altrove (1).

Quando la nomina del Sindaco è fatta dal Consiglio, diventa un' elezione di secondo grado, la quale, oltre ad offerire una maggiore garanzia, toglie l'inconveniente manifestatosi nel Belgio, dove il Sindaco, nominato dagli elettori, doveva, od usare un' indulgenza dannosa nel disimpegno del suo ufficio, segnatamente rispetto alla polizia municipale, o mettersi nella condizione di non essere più rieletto.

(1) In Ungheria i Magistrati comunali sono elettivi e basta abitare in un Comune per aver diritto all'elezione. V. La Hongrie politique et religieuse. Études sur ses institutions et sa situation actuelle. Bruxelles, 1860.

Anche la Prussia, anni prima che fosse retta da Governo rappresentativo, avea concesso agli elettori la libera scelta de' suoi rappresentanti locali per impulso dei Ministri Stein e Hardenberg.

Col sistema dell'elezione del Sindaco per parte del Consiglio e colla proposta istituzione del Podestà, al quale fossero deferite le attribuzioni governative di polizia, ogni pericolo sarebbe tolto, perchè questo Magistrato, nominato dal Re sopra una terna presentata dal Consiglio, non avrebbe timore di incorrere nella disgrazia degli elettori per compiere rigorosamente il proprio dovere.

Una volta però che la nomina del Sindaco fosse lasciata ai Consigli comunali, non avrebbe più ragione d'essere la facoltà che, nella vigente legge italiana e nel disegno del ministro Lanza, è data al potere esecutivo di rimuovere con semplice decreto i Sindaci dal loro posto, o di sospenderli per ordine del Prefetto.

Potrebbe riuscire illusorio affatto nei Consigli comunali il diritto di nominarsi il loro capo, quando al Ministro o al Prefetto piacesse rimuoverlo o sospenderlo. Una volta accordato all'elemento elettivo la facoltà di scegliersi il proprio rappresentante, il Governo non ha più diritto di andar contro il voto degli elettori. Tanto peggio per essi se il Sindaco è disadatto: ma se agli elettori piacque nominarlo, il Governo deve rispettarlo.

È solo a desiderarsi che la carica di Sindaco sia incompatibile con ogni altra, a differenza di quanto avviene in Inghilterra, ove il *Mayor* è anche Giudice di Pace, e, salvo per i più piccoli Comuni, ove non essendovi individui adatti a disimpegnare l'ufficio di Conciliatore, si rende giustificabile l'accentramento delle due cariche in una persona sola.

Non abbiamo poi bisogno di addurre argomenti per dimostrare la convenienza di rendere incompatibile la carica di Sindaco con quella di Deputato. Alle ragioni già adottate di frazionare i poteri locali per appagare le ambizioni di maggior numero di cittadini e di valersi delle loro particolari attitudini, si aggiunge quella dell'assiduità che richiedono le due cariche di Deputato e di Sindaco, non disgiunta dalla considerazione di tenere la persona, che è capo della pacifica Amministrazione comunale, il più che sia possibile lontana dalle lotte e dalle gare politiche.

La facoltà che la legge italiana accorda al potere esecutivo di rimuovere dalla propria carica il Sindaco e di sciogliere i Consigli comunali, non trova riscontro nelle leggi inglesi, e neppure in molte delle leggi comunali degli altri Stati d'Europa.

Non dissimuliamo che in uno Stato, da poco tempo educato a libere istituzioni, l'autorità governativa ha bisogno di garantigie che l'assicurino del mantenimento dell'ordine e della legalità; ma queste meglio potrebbero scaturire da disposizioni di legge che ben definissero i casi di rimozione dalla carica di Sindaco o di scioglimento del Consiglio, anzichè lasciarlo al criterio e alla facoltà del potere esecutivo.

Maggior vantaggio ne potrebbe pure trovare un Governo, al dire di un erudito pubblicista, se quest'atto gravissimo, che arresta la vita comunale, in luogo di essere compiuto per disposizione autoritaria, seguisse per giudizio e per sentenza: il risultato sarebbe il medesimo, l'efficacia maggiore.

È una povera obbiezione quella di dire che se i Tribunali fossero chiamati a decidere, troppo lunga riuscirebbe la procedura; povera obbiezione di fronte al grande risultato, e altresì perchè alle soverchie dilazioni è facile ovviare, come nel caso delle elezioni, dove, per legge, i tribunali sono chiamati a decidere d'urgenza.

Il Governo in questi atti si mancherebbe in una sfera di impersonalità, nella quale le leggi inglesi fecero ogni studio di porlo, ottenendone grandi risultati (1).

In Inghilterra, il *Mayor*, che è pure Giudice di Pace, poteva bensì, in forza di antichi statuti, essere rimosso dal potere esecutivo, ma, secondo le nuove consuetudini introdotte in quel Paese, la rimozione del *Mayor*, quale Giudice di Pace, è devoluta al potere legislativo.

Ma siccome in Italia le due cariche di Sindaco e di Conciliatore, quest'ultima quasi in tutto corrispondente al Giudice di Pace inglese, sono affatto distinte, benchè il Sindaco sia pure rivestito di alcuni uffizi di polizia giudiziaria, e possa

(1) P. MANFRIN. Op. cit., pag. 408.

farla da paciere, e sia pur chiamato ad assumere le funzioni di Pubblico Ministero presso le Preture (1), così, nell'assunto nostro di accennare ai Magistrati comunali, non possiamo tacere del Giudice conciliatore istituito in ogni Comune da alcuni anni a questa parte (2).

Le leggi italiane, ammettendo una incompatibilità fra le funzioni di Sindaco e quelle di Ufficiale dell'ordine giudiziario, rendevano quasi necessaria l'istituzione di un Magistrato che fosse collocato molto da vicino agli amministratori, allo scopo di loro porgere facile e comodo ufficio adatto alla composizione delle controversie, e alla risoluzione di questioni, che per il loro tenue valore e limitata importanza, appariva soverchio il disturbo, troppo grave la spesa, quando fossero state portate alla competenza del Pretore nel capo luogo del Mandamento.

Il Conciliatore, come Magistrato dell'ordine giudiziario, pronunziando sentenze in nome del Re, pare abbia un certo diritto alla nomina regia. Tuttavia la legge italiana ammette che i Consigli comunali propongano una terna di candidati, nella quale debba il potere esecutivo trasegliere il Conciliatore. A noi sembra che si potrebbe concedere anche di più, lasciando intera al Consiglio comunale la facoltà della scelta, salvo al Governo di confermarne la nomina con decreto reale.

L'istituzione del Giudice conciliatore è ai nostri occhi non mai abbastanza lodata come quella che, modificata, corretta, migliorata, ha innanzi a sé un avvenire fecondo di ottimi risultati.

Nella nomina del Conciliatore per parte del popolo noi vediamo indicato il primo passo verso la più grande riforma, che il popolo educato a libertà possa desiderare.

(1) Art. 132 del R. Decreto sull'ordinamento giudiziario, 6 dicembre 1865.

(2) Tit. 2°, cap. 1. Dei conciliatori. In ogni Comune vi ha un Conciliatore. Nei Comuni in cui, per ragione di popolazione o per altre cause, un solo Conciliatore è insufficiente, può esserne stabilito un numero maggiore; art. 48. Le funzioni del Concilia-

Al popolo chiamato ad eleggersi il Giudice Conciliatore, potrebbe, in ordine di tempo, quando fosse più maturo a libertà, affidarsi eziandio l'elezione di tutti gli altri Magistrati giudiziari: e per siffatta rilevantissima riforma si avrebbe davvero un terzo potere nello Stato, il potere giudiziario, uscito immediatamente dal popolo sovrano, che non avrebbe più ragione alcuna di muovere neanche il benchè minimo lagnò verso le sentenze pronunziate dagli ottimi cittadini eletti per suo voto ad amministrare la giustizia.

Ci affrettiamo però ad ammettere che finora non abbiamo ragione alcuna per lagnarsi dei Giudici conciliatori, come degli altri Magistrati dell'ordine giudiziario, sia rispetto alla loro scelta, sia di fronte al risultato delle loro funzioni.

Chè se la istituzione del Conciliatore è ancora in un periodo di cominciamento, può nullameno avere un grande avvenire allorchè sieno allargate le sue competenze, sia rialzato nella parte onorifica e nominato dagli elettori in secondo grado per mezzo del Consiglio comunale, che è l'autorità più competente per giudicare dei requisiti e dell'attitudine di una persona a coprirne il delicato ufficio.

Scrivendo un lavoro, quantunque assai imperfetto e monco, sul Comune, vuoi per la fretta in cui fu dettato, vuoi per

tore sono: 1° comporre le controversie quando ne sia richiesto; 2° giudicare le controversie ed esercitare le altre attribuzioni che gli sono deferite dalle leggi. Art. 29. I Conciliatori sono nominati dal Re, sulla proposta dei rispettivi Consiglieri comunali, fatta mediante la presentazione di tre candidati. Art. 30. Le funzioni di Conciliatore sono puramente onorifiche, e servono di merito per ottenere pubblici impieghi quando concorrano i requisiti di legge. Nelle solenni cerimonie, egli prende posto immediatamente dopo il Sindaco; dura in ufficio tre anni, e può essere confermato. Art. 31. In mancanza o impedimento del Conciliatore, supplisce temporaneamente il Conciliatore viciniore, non impedito, dello stesso mandamento, e in suo difetto il Pretore. In questo caso le sentenze del Pretore sono inappellabili. Art. 32. Presso i Conciliatori compiono le funzioni di Cancellieri i Segretari comunali o i loro sostituiti. In caso di loro mancanza o impedimento, il Conciliatore procede egualmente anche senza la loro assistenza. Art. 33. Per essere nominato Conciliatore è necessario: 1° avere l'età di anni 25; 2° dimorare nel Comune; 3° essere iscritto nelle liste elettorali comunali (*Decr. sull'ordinamento giudiziario* del 6 dicembre 1865).

le nostre forze limitate e debolissime, non ci sarà però lecito il dimenticare un ufficiale locale assai benemerito, che in molti Comuni d'Italia è l'anima e il buon genio del Sindaco e del Conciliatore, vogliamo dire il Segretario comunale, non sempre adeguatamente retribuito dai Municipi, vittima bene spesso degli errori altrui, e dal Governo dimenticato affatto, benchè al Governo sia chiamato a rendere servigi importanti e continui, non meno che al Comune.

Laonde vorremmo che alle condizioni di questo ufficiale fosse pur provveduto in una nuova legge sul riordinamento dell'Amministrazione dello Stato. Non invocheremo giammai che i Municipi sieno vincolati nella nomina dei loro impiegati; ma perchè non potrebbe il Governo aprire un avvenire ai Segretari comunali negli uffici Centrali e di Prefettura? Perchè non si potrebbe delegare ai Tribunali ordinari la sola facoltà di giudicare delle accuse fatte ai Segretari, come motivo di licenza, mentre ora ne sono arbitri quasi assoluti le Giunte e i Consigli?

Liberissimi i Municipi di licenziare i loro impiegati; ma almeno a questi, sia di fronte a tutti gli abitanti che formano il Comune, sia rispetto a tutta la società civile, per tutela della loro reputazione, deve lo Stato concedere il diritto di far conoscere, mediante un giudicato, se la licenza ha fondamento piuttosto in un capriccio che in un motivo giusto e plausibile.

Se per una parte il Governo ha creduto di dover assoggettare i Segretari comunali ad un esame di idoneità, e non intralasciò altre prove per accertarsi della loro capacità e moralità, non deve d'altra parte la stessa autorità tutoria abbandonare affatto i Segretari dei Municipi alle eventualità di una posizione assai precaria, senza esercitare, indirettamente almeno, un provvido ufficio tutelare dei loro diritti.

Il Segretario comunale disimpegna d'altronde molte attribuzioni che interessano più presto il Governo che i Municipi, i quali soltanto concorrono nel pagamento dello stipendio dei Segretari e degli impiegati comunali.

Or bene, quale compenso il Governo accorda ai Segretari

municipali per i servizi, assai più governativi che locali, da essi prestati?

Nessuno. Ma si può osservare da taluno: i Segretari del Comune sono stipendiati dal Municipio coll'obbligo di compiere tutti i lavori che dal Sindaco, come capo dell'Amministrazione comunale e Ufficiale del Governo, gli verranno affidati. Sta bene; ma se le attribuzioni dal Governo dimandati al Sindaco, come suo Ufficiale, si aumentassero ogni giorno più, come appunto accade, per qual ragione dovrà il Segretario, sempre col medesimo invariabile stipendio, essere sopracarico di lavori, che egli non poteva prevedere quando accettò il suo ufficio?

Giustizia adunque suggerirebbe di prendere in considerazione la posizione dei Segretari comunali, e nello stesso modo che si rendono obbligatorie ai Comuni molte spese per istrade, scuole e maestri, si dovrebbero, senza punto offendere la libertà municipale, determinare per legge alcuni gradi di avanzamento nello stipendio dei Segretari, e una pensione di riposo dopo alcuni anni di servizio presso lo stesso Comune.

Inoltre, qualora si ritenesse inopportuna la proposta fatta di collocare un impiegato governativo in ogni Comune con titolo di *Ufficiale del Catasto e della Statistica* e con attribuzioni fin qui delegate all'Agente delle tasse, ne pare che il Governo, affidando alle Amministrazioni comunali, e di conseguenza all'opera del Segretario il disbrigo di tali mansioni, potrebbe tener calcolo dei servizi di questo impiegato locale, retribuendolo, se non direttamente e materialmente, almeno indirettamente e con onorificenze, affidamenti e prerogative speciali.

Potrebbe, a mo' d'esempio, il Governo rialzare moralmente la condizione dei Segretari di Comune, fissando, come titolo di preferenza nel concorso agli impieghi governativi, i lodevoli servizi prestati in qualità di Segretario municipale, e, finalmente, tuttavolta che al Ministro dell'Interno piacesse nominare Commissioni speciali per lo studio e la compilazione di proposte legislative in ordine all'Amministrazione comunale,

non dovrebbe omettere di chiamare nel loro seno quelli tra i più provetti e abili Segretari municipali che venissero indicati dai Prefetti.

Rispettiamo altamente la dottrina e l'ingegno degli uomini, che, essendo altolocati, sono d'ordinario chiamati al lavoro preparatorio delle leggi; ma bene spesso la lunga esperienza di un Segretario civico o rurale è in grado di indicare tali utili riforme di pratica attuazione, che le sole disquisizioni teoriche, e anche l'autevole parola di un Prefetto o di altro amministratore, forse non possono sempre rintracciare.

Solleviamo alquanto la condizione dei Segretari comunali, e in questo modo faremo anche il maggior bene; così dei Municipi come dello Stato; chè, giova ripeterlo, il Segretario è in più luoghi il buon genio delle Amministrazioni comunali e il miglior difensore degli interessi governativi.

Innalziamo un ufficio a quella importanza e prestigio che ben si meritano le gravi e molteplici attribuzioni che vi si riferiscono; circondiamo, con garantigie di stabilità e di giustizia, un mandato così geloso e importante, e allora potremo pretendere dai Segretari comunali operosità, sapere, responsabilità.

Finalmente vorremmo che il Sindaco, il Podestà e il Conciliatore, fossero del pari responsali, non solo verso il Governo, ma pur anche verso il pubblico, precisamente come avviene in Inghilterra, e presso tutti i popoli liberi, dovendosi considerare tali Magistrati sotto la dipendenza del pubblico, egualmente come sotto quella dei loro capi.

I tribunali ordinari dovrebbero pure giudicare delle accuse fatte a questi pubblici funzionari.

Si, è oramai tempo che sia costituito un potere giudiziario, giudice di tutto e di tutti, difensore dello Stato, dell'individuo, senza che nessuno, per qualunque siasi motivo, possa esserne escluso.

Trattasi, non tanto di creare la responsabilità ministeriale, ma di stabilirla per tutti in genere i funzionari e le rappresentanze: e tali idee non sono nuove; disgraziatamente però,

sebbene non nuove, non sono nè più diffuse, nè meglio comprese (1).

È appunto perchè abbiamo tanto parlato di libertà che invociamo pure una responsabilità, non generica o ristretta ad alcuni individui od uffici, ma generale e così coordinata che nessun funzionario o rappresentante ne vada esente, ma vi sia sottoposto in ragione dell'opera che compie e dell'ufficio che occupa.

Ma i provvedimenti punitivi, rispetto alle Rappresentanze comunali, non emanino dal potere esecutivo, sì bene dall'autorità giudiziaria. All'obbiezione maggiore, quella dell'urgenza del provvedimento di fronte alla lentezza di un giudizio, può essere contrapposta la concessione al potere esecutivo del diritto di sospensione coll'obbligo di giustificare l'operato dinanzi ai Tribunali, cui immediatamente dovrebbe essere trasmesso l'affare per una sollecita risoluzione.

Negli Stati dove la libertà è male compresa e peggio applicata, l'iniziativa dei Tribunali si arresta alle offese materiali; nei Paesi liberi deve andare più in là: l'azione del potere esecutivo, o quella delle rappresentanze locali, deve essere direttamente sindacata dai Tribunali e deve ammettersi la facoltà in tutti di ricorrere, qualunque sia l'autorità che offese.

Per tali principii l'ordine giudiziario diventa un vero potere distinto da ogni altro, con forza e carattere proprio, atto a mantenere un costante e salutare equilibrio fra i poteri dello Stato, e diretto al più efficace conseguimento del benessere sociale mediante la libertà, senza che mai venga offesa la legge e sieno compromessi o disconosciuti i diritti degli individui.

I Giudici inglesi non solo reprimono qualunque abuso di potere politico, ma hanno altresì il diritto di opporsi ad ogni atto del potere che per avventura danneggiasse l'individuo ne' suoi diritti.

Negli Stati Uniti d'America il potere giudiziario può di-

(1) EUGÈNE POITOU. *La liberté civile en France*. Paris 1869.

chiarare non solo che un atto dell'Amministrazione pubblica è illegale, ma ha il diritto di dichiarare ancora che una legge votata dal Congresso è contraria alla costituzione e non può essere applicata.

Noi non andremo tant'oltre nei nostri voti, almeno allo stato attuale degli animi e delle cose in Italia; ma non possiamo chiudere questo libro senza invocare un articolo di legge che accenni al principio della responsabilità dei Magistrati verso il pubblico, non meno che verso i loro superiori, a patto però che Giudice Supremo di tutte le trasgressioni, come d'ogni trasgressore, sia il Potere Giudiziario, e che in tutti sia riconosciuto il sacro diritto della difesa, siccome ci insegnano le legislazioni dell'Inghilterra, dell'Olanda, del Portogallo, del Belgio, della Prussia, della Spagna e perfino dell'Austria.

È dalla libertà, come da una sapiente divisione dei poteri politici e locali; dall'integrità ed onoranza, e insieme dalla operosità e responsabilità dei Magistrati tutti, a qualunque ordine appartengono, come dall'assoluta indipendenza del Potere giudiziario, Supremo Giudice delle azioni di tutti, che noi ci impromettiamo il vero primato civile d'Italia e il rifiorire e il prosperare dei Municipi.

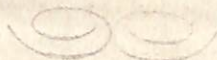


715490

chiarare non solo che un atto dell'Amministrazione pubblica è illegale, ma ha il diritto di dichiarare ancora che una legge votata dal Congresso è contraria alla costituzione e non può essere applicata.

Noi non andremo lungi oltre nei nostri voti, almeno allo stato attuale degli animi e delle cose in Italia: ma non possiamo chiudere questo libro senza invocare un articolo di legge che accenni al principio della responsabilità dei Magistrati verso il pubblico, non meno che verso i loro superiori, a patto però che Giudice Supremo di tutte le trasgressioni, come d'ogni trasgressore, sia il Potere Giudiziario, e che in tutti sia riconosciuto il sacro diritto della difesa, siccome ci insegnano le legislazioni dell'Inghilterra, dell'Olanda, del Portogallo, del Belgio, della Prussia, della Spagna e perfino dell'Austria.

È dalla libertà, come da una sapiente divisione dei poteri politici e locali, dall'integrità ed onestà, e insieme dall'operosità e responsabilità dei Magistrati tutti a qualunque ordine appartengano, come dall'assoluta indipendenza del Potere Giudiziario, Supremo Giudice delle azioni di tutti, che noi ci impromettiamo il vero primato civile d'Italia e il ri- fiorire e il prosperare dei Municipi.



TESI



ECONOMIA POLITICA

- I. Il comunismo e il socialismo sono fondati sopra un falso concetto del lavoro, della proprietà e della socievolezza.
- II. Il protezionismo, mentre può giovare a pochi produttori, nuoce a tutti i consumatori indistintamente.
- III. La cooperazione industriale è il mezzo migliore che si presenti agli operai insofferenti del salario per farsi a loro volta capitalisti e intraprenditori.

DIRITTO CIVILE

- I. Le leggi che mirano a conservare il principio politico od economico di uno Stato e l'ordinamento generale della proprietà, debbono essere osservate per tutto il territorio dello Stato medesimo, così dai nazionali come dagli stranieri.
- II. In tutto ciò che riguarda il solo interesse privato del proprietario, deve applicarsi la legge a cui esso appartiene, anzichè quella del luogo ove si trovino i beni.
- III. Si fa questione se il padre, legittimo amministratore dei beni del figlio minore, possa, senza autorizzazione giudiziale, impiegare i capitali del minore per pagarne i debiti. L'opinione affermativa pare preferibile (1).

(1) Prof. Com. Buniva.

DIRITTO PENALE

- I. La deportazione in colonie, saviamente diretta, è pena che presenta il grande vantaggio di non mozzare la natura umana, di non coltivare una parte solo dell'uomo, ma di coltivare l'uomo intiero, siccome esige la svariata attività della sua natura (1).
- II. Nei penitenziari la pena agisce sull'uomo isolato o vivente in una società fittizia, e per ciò colpisce soltanto una parte della natura umana.
- III. Sarebbe desiderabile che la nuova legislazione penale in Italia combinasse insieme i due sistemi, per modo che il penitenziario accogliesse tosto il colpevole dopo la condanna, e alla colonia penale fosse destinato dopo un certo tempo di isolamento.

(1) T. CANONICO, Dir. Pen.

FILOSOFIA DEL DIRITTO

- I. Non vi è proprietà, se non perciò che è prodotto del proprio lavoro.
 - II. L'indissolubilità del vincolo coniugale è di necessità per tutelare l'ordine delle famiglie.
 - III. La poliandria e la poligamia ripugnano alla natura del matrimonio.
-

DIRITTO COSTITUZIONALE

- I. Un parlamento composto di due assemblee, che non di una sola, meglio si addice all'indole del Governo Monarchico rappresentativo.
- II. Il suffragio universale, se pare conforme ai principii della ragione, non sempre risponde alle esigenze della pratica.
- III. Il sistema che accorda ad ogni elettore la facoltà di votare per ogni candidato in qualsivoglia parte egli si trovi, è il sistema più perfetto per assicurare i diritti delle minoranze.



